



Magisteroppsats/Masteroppgave i studiet

MPA (Master in Public Administration)

KOSTRA som verktøy for styring av kommunene - en studie av 10 kommuner i Hedmark og Oppland

Forfattere:

Frank Steinar Hauge
Stein Halvorsen

Veileder:

Stein Østre

Januar 2008

Forord

Denne oppgaven er for oss avslutningen på masterstudiet i offentlig lederskap og styring, som har foregått over 2,5 år ved Karlstads Universitet og Høgskolen i Hedmark.

Det vi i vår avhandling har valgt å fokusere på opplever vi har stor fokus og interesse, spesielt innenfor stat og kommune, men også innen media og opinion generelt. Er det en sammenheng mellom aktiv bruk av styringsinformasjon og kommunens effektivitet, faktiske prioriteringer og økonomiske situasjon, eller er det faktisk slik at tilgjengelig styringsinformasjon er lite egnet til å styre etter. Mer om dette i oppgaven.

Vi har vært to personer om denne oppgaven, begge med lang fartstid innen offentlig sektor. Vi har hatt et interessant, lærerikt og utviklende samarbeid. Da begge har bosted på Rena og samme arbeidsplass har samarbeidet kunnet foregått tett. Når det gjelder arbeidsdeling har den i grove trekk vært som følger; Frank har hatt hovedansvaret for kapitlene 6 (effektivitet) og 7 (prioritering). Stein har hatt hovedansvar for kapitlene 2 (teoretisk forankring), 3 (metode), 4 (presentasjon av de valgte kommuner) og 8 (økonomisk situasjon). Kapittel 1 (forskningsspørsmålet), 5 (intervju med kommunene) og 9 (sluttkonklusjoner) har vi jobbet tettere sammen om.

Vi føler at selve studiet har gitt inspirasjon, ny faglig innsikt og utvidet horisont. Vi vil takke alle medstudenter og forelesere for en flott tid både faglig og sosialt. En spesiell takk til PO Norell og hans både faglige og sosiale interesse for alt og alle, vi slutter aldri å la oss imponere over hvilke kunnskaper og interesser denne mannen har om smått og stort, selv om vårt lille land.

Når det gjelder selve oppgaven vil rette en spesiell takk til:

- Kommunene som stilte opp og lot seg intervjuet, slik at vi kunne få gjennomført denne oppgaven
- Vår arbeidsgiver som har latt oss jobbe med oppgaven når dette har vært påkrevet
- Stein Østre som vår veileder. Med sitt skarpe kritiske blikk har han ofte stilt de gode spørsmål, som har gitt oss ny innsikt og progresjon i oppgaven. På et noe røykfullt kjøkken i Grinihagen er det for øvrig alltid hjertevarme og kunnskapsrike samtaler om mangt og mye å hente
- En takk også til våre som har holdt ut med all den tid vi har brukt på disse studiene, og denne oppgaven

Vårt mål med oppgaven har vært å se om tilgjengelig styringsinformasjon i KOSTRA er egnet til å styre etter, og i så fall om det er forskjeller på kommuner som bruker det aktivt kontra kommuner som ikke gjør det når det gjelder effektivitet, faktiske prioriteringer og økonomisk situasjon. Til en viss grad håper vi å ha gitt noen svar på dette i vår oppgave.

Rena, januar 2008

Frank Steinar Hauge

Stein Halvorsen

Summary

The Norwegian public sector, in particular local Councils as the principal supplier of welfare services, face great challenges in the coming years. Expectations and demands upon public services are increasing in proportion with the increase in private wealth. Among the consequences are higher demands on the distribution of welfare services, and the need for a more effective use of resources.

Inspired by New Public Management theories, Norwegian local Councils have made considerable changes in management over the last 10-20 years. To meet the demands for increased activity, public sector has undergone a transition towards a less hierarchal organisational structure, their delegation to appropriate performance units has increased, and systems to monitor aims and results have been introduced. With respect to the latter, it has become crucial that data concerning resource utilisation and economy are made easily available and can be related to management issues.

In 2001 the national government introduced the so-called KOSTRA public reporting system (Kommune-ST-at-Rapportering) The overall aim of KOSTRA is to produce relevant, reliable, current and comparable management information. In addition, the KOSTRA reporting system will provide an improved database as an aid to service provision, as well as providing a foundation for improved Council management.

Our aim with this assignment has been to take a closer look at KOSTRA as a suitable tool for resource management within local Councils, and to see whether Councils do in fact use it actively in their own administrative priorities and activities. We have illustrated this by taking a closer look at possible connections between active use of KOSTRA and the Councils' economic situation, priorities and effectiveness.

We have found no grounds in our studies to indicate that there is any difference in the allocation of priorities between those local Councils using KOSTRA in management-related activities and those who do not. On the other hand, we have discovered links between active use of KOSTRA and the Councils' economic situation.

This connection is very interesting. It is the Councils under financial stress which appear to be using KOSTRA actively.

Our major conclusion is that KOSTRA alone does not produce all necessary and relevant management information. KOSTRA is more applicable when seen in context with the complexity of public sector, and with a firm knowledge of the system's underlying indicators.

Innholdsfortegnelse

1. Forskningsspørsmålet	s.1
1.1 Forskningsproblemet	s.1
1.2 KOSTRA – bakgrunn, formål, målsetting og nytteverdi	s.2
1.2.1 Bakgrunn	s.2
1.2.2 Formål	s.3
1.2.3 Målsettinger og forventet nytteverdi	s.3
1.3 Forskningsspørsmål	s.6
1.3.1 Delspørsmål	s.6
1.3.2 Undersøkelsens betydning	s.7
1.4 Definisjoner	s.7
1.4.1 Aktiv bruk av KOSTRA	s.7
1.4.2 Styring i offentlig sektor	s.7
1.5 Bakgrunn for forskningsspørsmålets aktualitet	s.8
1.6 Vår motivasjon	s.11
2. Teoretisk forankring	s.12
2.1 Tilnærming til bruken av teori	s.12
2.2 Besparingsteori	s.12
2.3 Budsjetteori	s.15
2.4 Økonomistyring	s.18
2.5 New Public Management (NPM)	s.21

3. Metode	s.24
3.1 Forskningsdesign	s.24
3.2 Metodevalg	s.25
3.2.1 Kvantitativ metode	s.26
3.2.2 Kvalitativ metode	s.26
3.3 Validitet	s.27
3.4 Reliabilitet	s.27
3.5 Utvalg	s.27
3.5.1 Utvalgte kommuner	s.28
3.5.2 Valg av tjenesteområde	s.28
3.6 Gjennomføring av undersøkelsen	s.29
3.6.1 Hvordan samler vi inn data	s.29
4. Presentasjon av valgte kommuner	s.31
4.1 Kort om kommunene	s.31
4.1.1 Løten	s.31
4.1.2 Åsnes	s.31
4.1.3 Våler	s.31
4.1.4 Trysil	s.31
4.1.5 Åmot	s.32
4.1.6 Stor-Elvdal	s.32
4.1.7 Østre Toten	s.32
4.1.8 Vestre Toten	s.32
4.1.9 Søndre Land	s.33
4.1.10 Nordre Land	s.33

4.2 Nøkkeldata om kommunene	s.33
4.2.1 Nøkkeltall for valgte kommuner	s.33
4.2.2 Grunnskoledata	s.34
4.2.3 Hvem styrte i kommunene – perioden 2003-2007	s.34
 5. Presentasjon av funnene fra intervjuundersøkelsen med kommunene	 s.35
 5.1 Formål	 s.35
5.2 Valg av respondent	s.36
5.3 Bruk av KOSTRA i kommunene	s.36
5.3.1 Faktisk aktiv bruk	s.36
5.3.2 Bruksområder	s.38
5.3.3 Sammenfatning	s.39
5.4 Videre anvendelse av informasjonen fra intervjuene	s.39
 6. Effektivitet	 s.40
 6.1 Innledning	 s.40
6.2 Hva er effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon?	s.40
6.2.1 Effektivitetskravets fire elementer	s.41
6.2.2 Effektivitet vs produktivitet	s.42
6.3 Kvalitetsbegrepet i offentlig tjenesteproduksjon	s.43
6.4 Måleindikatorer på effektivitet	s.45
6.4.1 Netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger 6-15 år	s.46
6.4.2 Elever pr. lærerårsverk	s.48
6.5 Oppsummering	s.51

7. Prioritering	s.53
7.1 Innledning	s.53
7.2 Hva innebærer prioritering i offentlig sektor?	s.53
7.2.1 Prioriteringsindikatorer i KOSTRA	s.53
7.3 Det grunnleggende budsjettproblem	s.55
7.4 Måleindikatorer for prioritering	s.56
7.4.1 Antall elever pr. 1000 innbyggere	s.56
7.4.2 Netto driftsutgift til grunnskole pr. innbygger	s.57
7.4.3 Grunnskolens budsjettandel	s.59
7.5 ”Engels lov”	s.64
7.6 Oppsummering	s.65
8. Økonomisk situasjon	s.66
8.1 Innledning	s.66
8.2 Mål for økonomisk situasjon i kommunesektoren?	s.66
8.2.1 Netto driftsresultat som mål på ”god økonomi”?	s.67
8.2.2 Problematisering av begrepet netto driftsresultat	s.67
8.2.3 Økonomisk bærekraft og hvorfor?	s.68
8.2.4 Hvor stort bør kommuneresultatet være?	s.69
8.2.5 Hvorfor bør kommunene gå med ”overskudd”?	s.69
8.2.6 Netto driftsresultat for kommunene som inngår i vår undersøkelse målt i perioden 2003-2006	s.70
8.2.7 Forklaringsfaktorer til utviklingen i netto driftsresultat de siste årene	s.71
8.3 Kommunesektorens inntekter	s.71
8.3.1 Frie inntekter som mål på kommunenes inntektsnivå	s.73
8.4 Teoretisk operasjonalisering av økonomiske fakta i våre utvalgte kommuner	s.75

8.4.1 Vekting av netto driftsresultat i % i forhold til den teoretiske begrepsbruken på finansiell situasjon	s.75
8.4.2 Løten – fra krise til status quo	s.76
8.4.3 Åsnes – fra stress til krise	s.77
8.4.4 Våler – fra stress til status quo	s.78
8.4.5 Trysil – fra stress til slack	s.79
8.4.6 Åmot – fra stress til slack	s.80
8.4.7 Stor-Elvdal – fra stress til stress	s.81
8.4.8 Østre Toten – fra slack til status quo	s.82
8.4.9 Vestre Toten – fra status quo til status quo	s.83
8.4.10 Søndre Land – fra stress til status quo	s.84
8.4.11 Nordre Land – fra stress til slack	s.85
8.4.12 Oppsummering av endringer i økonomisk og politisk kapital i de kommunene vi har undersøkt i perioden 2003-2006/2007	s.86
8.5 Oppsummering	s.87
 9. Konklusjoner	 s.89
 10. Referanser og vedlegg	 s.91
10.1 Litteraturreferanser	s.91
10.2 Figurer	s.94
10.3 Tabeller	s.95
10.4 Intervjuguide	s.97

1. Forskningsspørsmålet

1.1 Forskningsproblemet

Historisk sett har resultatstyring i offentlig sektor vært tilnærmet synonymt med budsjettstyring. Fokus har ligget på kontroll av regnskap mot bevilgede midler i budsjettet. Hvilket resultat ressursinnsatsen har gitt for brukerne og innbyggerne har hatt mindre oppmerksomhet.

Norske kommuner har, inspirert av New Public Management-teorier, gjennomført betydelige styringsmessige endringer de siste 10-20 årene med overgang til flatere organisasjonsstruktur, utstrakt delegasjon til resultatenheter og innføring av systemer for mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring er utbredt i norske kommuner i dag og bruken er stadig økende. Målstyring nyttes for de fleste tjenester og er særlig utbredt innenfor de ressurstunge sektorene grunnskole og helse- og omsorg.

For å drive effektiv mål- og resultatstyring er det en forutsetning at det foreligger informasjon om ressursbruk og økonomi som kan kobles sammen til relevant styringsinformasjon. Vårt formål med denne oppgaven er å se nærmere på om **KOSTRA** (KOMmune-STat-Rapportering) er det verktøyet for framskaffelse av relevant styringsinformasjon som kommunene benytter, og i hvilken utstrekning KOSTRA indikatorene gir kommunene relevant og pålitelig styringsinformasjon.

1.2 KOSTRA – bakgrunn, formål, målsetting og nytteverdi

1.2.1 Bakgrunn

KOSTRA, KOmmune-STat-Rapportering, er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA-prosjektet ble etablert i 1994 som en direkte oppfølging av St.meld. nr 23 (1992-93) "Om forholdet mellom staten og kommunene", som etterlyste et mer samordnet informasjonssystem for kommunal økonomi og kommunale tjenester. Denne etterlysningen var knyttet til både innholdet i informasjonen om kommunal ressursbruk og til prosedyrer for utveksling av informasjon.

Den innholdsmessige utfordringen bestod i å knytte sammen data om økonomi med data om tjenesteproduksjon på en entydig måte. En slik entydig sammenstilling ville samtidig gjøre det mulig å sammenligne kommuner.

Samtidig var det nødvendig å forbedre informasjonsutvekslingen mellom kommunesektoren og staten prosedyremessig, det vil si sikre en mer samordnet og mer effektiv utveksling. En viktig forutsetning for forenklingen var at dataene i størst mulig grad skulle være nyttige for både kommunesektoren og staten, og at dataene bare skulle registreres en gang med sikte på anvendelse flere ganger. I St.meld.nr. 23 (1992-93) varslet regjeringen at den ville ta initiativ til å utvikle resultatrapporteringen fra kommunene til statlige organer. Det het at regjeringen *"vil arbeide med å videreutvikle og systematisere et rapporteringssystem som blir rettet mot regjeringens og Stortingets behov ved behandling av det samlede kommuneopplegget"*.

Prosjektet «Rapportering av data om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon» (KOSTRA) ble etablert i 1994. I rapporten "Forutsetninger for og innhold i pilotprosjektet" (Statskonsult 1995) heter det at

"selv om initiativet og beskrivelse av formålene for prosjektet i utgangspunkt er forankret i statlige behov, kan resultatet bare bli vellykket hvis en kommer fram til et opplegg som anses som meningsfullt og nyttig i kommunene. Kvaliteten i rapportering vil aldri kunne bli bedre enn leverandøren av informasjon ser seg tjent med. Prosjektet skal altså legge vekt på å få fram informasjon som er interessant for kommunenes egen styring ved å sikre sammenlignbarhet med andre kommuner og rutiner for tilbakeføring av informasjonen til kommunene".

1.2.2 Formål

KOSTRA har som overordnet mål å bringe fram relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Siktemålet er å forbedre datagrunnlaget for ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommunal sektor, for på den måten å gi grunnlag for bedre statlig og kommunal styring og bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne, og bedre mulighetene for å kunne vurdere kommunal økonomi og tjenesteproduksjon. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. (KRDs hjemmeside om KOSTRA)

Ved utviklingen og innføringen av KOSTRA stod to siktemål sentralt:

- KOSTRA skal bidra til mer pålitelig, relevant og sammenlignbar styringsinformasjon for kommunene og for statlige myndigheter
- KOSTRA skal effektivisere og forenkle rapportering og tilbakeføring av data mellom kommunene og staten

KOSTRA tar i hovedsak utgangspunkt i data som kommunene har lang tradisjon på å innrapportere til statlige organer, først og fremst til Statistisk Sentralbyrå, men også til statlige tilsynsorganer (fylkesmannen, utdanningsdirektøren osv.). Siktemålet med KOSTRA er ikke å utvikle nye rapporteringsordninger, men å gjøre eksisterende data bedre tilgjengelig og å koble dem på en meningsfull måte.

1.2.3 Målsettinger og forventet nytteverdi

KOSTRA ble obligatorisk for kommunesektoren fra og med regnskaps- og rapporteringsåret 2001. I Kommunal- og regionaldepartementets prosjektplan for 2001-2002 beskrives en rekke målsettinger og forventet nytteverdi ved KOSTRA for både staten og kommunene.

Kommunenes nytteverdi av KOSTRA er beskrevet å være, økt kunnskap (ved hjelp av benchmarking) som skal gi følgende gevinster:

- Sammenligninger med andre kommuner og med private løsninger
- Beslutninger knyttet til budsjettering, brukerorientering og effektivisering av tjenesteproduksjonen
- Innsparinger i kommunene knyttet til statlig rapportering
- Effektivisering av informasjonsressursforvaltningen

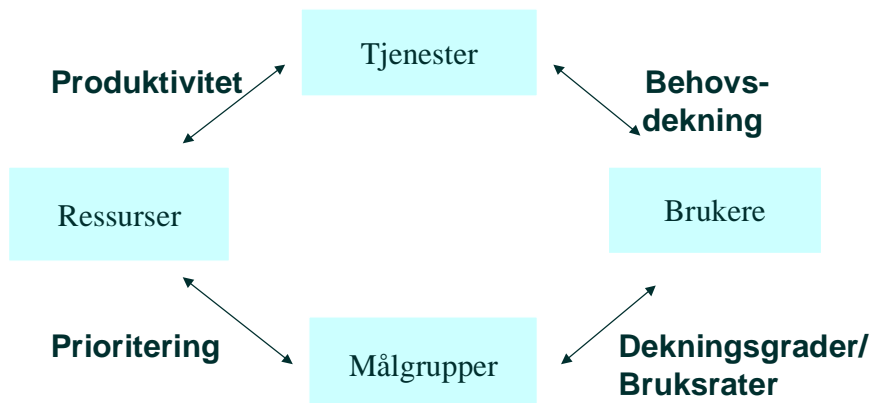
Statens nytte beskrives som:

- Bedre grunnlag for vurdering av kommunenes ressursbruk i forhold til nasjonale mål
- Bedre grunnlag for tilsyn i regi av regional statsforvaltning
- Effektivisering av datautveksling mellom kommunesektoren og staten
- Mer relevant og pålitelig offisiell statistikk
- Grunnlagsmaterialet fra KOSTRA vil bidra til bedre analyser av kommunale utgiftsbehov som underlag for inntektssystemet og kostnadsberegning av reformer

Departementet legger til grunn at KOSTRA vil gi mer effektiv kommunal ressursbruk gjennom bedre tilrettelegging for benchmarking og at dette vil bidra til en effektiviseringsgevinst. I følge departementets beregninger vil selv et forsiktig anslag på sannsynlig gevinst, en effektivisering på 1 promille, utgjør en innsparing i kommunesektorens utgifter på 200 millioner kroner (2001-tall).

Styrings-/analysemodell for kommunale tjenester

Fire suksesskriterier:



Fürst og Høverstad ANS

Figur 1.1 Styringsmodellen i KOSTRA (Kilde Fürst og Høverstad)

Kommunene registrerer data (KRD: 2001a) om kommunal ressursbruk, målgrupper og tjenester/brukere etter en felles struktur. Disse regnskaps- og tjenestedataene kobles i KOSTRA sammen til nøkkeltall som viser kommunenes prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet. Nøkkeltallene er inndelt i 14 fagområder, f. eks. barnehager, pleie- og omsorgstjenesten, kultur. I tillegg finnes nøkkeltall for behovsprofil (med utvalgte befolknings- og leveårsdata) og finansielle nøkkeltall. 16 nøkkeltallsområder totalt. Data for et år skal være innrapportert innen den 15.2 det etterfølgende året, og foreløpige nøkkeltall skal tilbakeføres innen den 15.3 og reviderte nøkkeltall skal foreligge 15.6. Formålet med disse tidsfristene er at indikatorene skal komme direkte til nytte i arbeidet med påfølgende års statsbudsjett og kommunebudsjetter.

1.3 Forskningsspørsmål

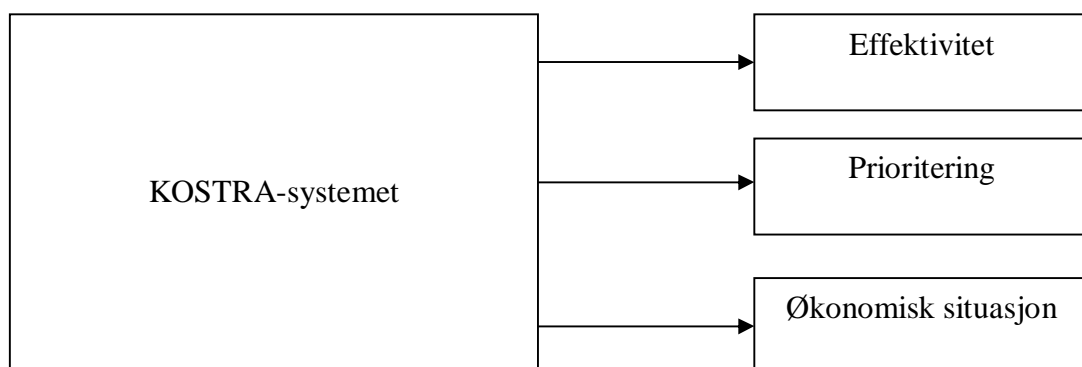
Teoretisk synes KOSTRA å være et egnet verktøy for aktiv styring av ressursene i kommunene, men er dette også tilfelle i praksis på det nåværende tidspunkt?

1.3.1 Delspørsmål

Vi søker å få svar på dette gjennom å undersøke om indikatorene i KOSTRA gir pålitelig og relevant styringsinformasjon, og om kommunene bruker det aktivt. Dette gjør vi ved å se på følgende tre forhold:

1. Gir indikatorene for **effektivitet** relevant styringsinformasjon?
2. Gjør kommunene faktiske aktive **prioriteringer** med bakgrunn i data fremkommet i KOSTRA, og gir indikatorene informasjon som er styringsrelevant?
3. Er det sammenheng mellom aktiv bruk av KOSTRA i styringssammenheng og den **økonomisk situasjon**?

Vi velger å se på KOSTRA-systemet som en uavhengig variabel, og effektivitet, prioritering og økonomisk situasjon som tre avhengige variabler. Kan fremstilles som følger:



Figur 1.2: KOSTRA-systemet sett som en uavhengig variabel i forhold til tre avhengige (effektivitet, prioritering og økonomiske situasjon)

1.3.2 Undersøkelsens betydning

Gir undersøkelse i et ikke representativt utvalg kommuner svar på om indikatorene er egnet for formålet, kan det være grunn til å tro at konklusjonen ville vært den samme om man så på et representativt utvalg. Viser indikatorene seg derimot uegnet til formålet er det trolig heller ikke mulig å måle egnethet om man så på et representativt utvalg av kommuner.

1.4 Definisjoner

Hva vi legger i begrepene aktiv bruk av KOSTRA og styring i offentlig sektor blir definert her. Hva vi legger i bruken av begrepene effektivitet, prioritering og økonomisk situasjon klargjøres under de ulike delområdene som omhandler disse temaene.

1.4.1 Aktiv bruk av KOSTRA

Med aktiv bruk av KOSTRA mener vi styringsinformasjon fremkommet gjennom at tilgjengelige KOSTRA-data har blitt lagt frem som en del av beslutningsgrunnlaget og hatt avgjørende betydning for kommunenes faktiske prioriteringer.

1.4.2 Styring i offentlig sektor

Styring av kommunal virksomhet er en kompleks oppgave. Bredden av kommunenes ansvarsområde og forutsetningene som ligger i selve styringssystemet bidrar til denne kompleksiteten. Et folkevalgt organ (kommunestyret) har ansvaret for en lang rekke velferdstjenester, forvaltnings- og myndighetsoppgaver.

Kommunestyret er avhengig av informasjon for å kunne ivareta ansvaret for ressursfordeling og definere kravene som kommunens forvaltning skal leve opp til (mål).

Grunnlaget for styring i kommunal sektor ligger altså i informasjon. Informasjon som brukes som grunnlag for styring og oppfølging av den kommunale virksomheten må innfri minst to krav:

- Informasjonen må være beslutningsrelevant. Det betyr at styringsinformasjon må kunne brukes som grunnlag for å fatte beslutninger
- Informasjonen må knyttes opp mot å definere og følge opp: innhold, omfang, og innretning på tjenesteproduksjon og ressursbruk

1.5 Bakgrunn for forskningsspørsmålets aktualitet

Den offentlige sektor, herunder kommune- Norge står ovenfor store utfordringer i årene som kommer. Allerede i 2010 setter den neste eldrebølgen inn. At utfordringene og dilemmaene offentlig sektor står ovenfor er mange og ulike må man leve med. Men greier man ikke å finne den rette balansen kan dilemmaer fort bli store og nærmest uløselige problemer. Tre slike grunnleggende dilemmaer man i alle fall står ovenfor er knyttet til; forventninger, finansiering og arbeidskraft. Vi er godt bemidlet i dette landet, det skaper økte forventninger. Og forventninger skaper fort løfter fra politikere.

Men det er ofte lettere å skape løfter enn å innfri de forventninger som finnes ute blant folk og brukere. Den private velstanden vokser forttere enn kommunenes inntekter. Det til tross for at inntektene til kommunesektoren er fordoblet de siste 25 årene.

Slik beskriver ECON det de kaller for Rikdommens dilemma;

”Når den private velstanden øker her i landet, øker også forventningene og kravene til de offentlige velferdstilbudene. Det blir et større sprik mellom det vi er vant til og forventer i våre private liv, og det vi kan vente av det offentlige”.

(Kommunenes Sentralforbund 2007:5)

Dette kalles ofte de stigende forventningers misnøye.

Selv om vi er et av verdens rikeste land, kan manglende evne til å finansiere tjenester true den norske velferdsmodellen. Et nesten samstemt Storting står bak den såkalte handlingsregelen, som setter tak i forhold til hvor mye som kan brukes av oljefondet.

Da Statens pensjonsfond inneholder nesten 1 700 milliarder, eller nesten 400 000,- pr nordmann er det en pedagogisk utfordring å fortelle at man ikke kan bruke penger i forhold til minst to momenter; overoppheting av norsk økonomi, med tap av arbeidsplasser i næringslivet som resultat, og det at fondet skal brukes til å dekke pensjonen for fremtidige generasjoner.

I tillegg er det ingen stor politisk vilje til å øke skattene. Ulike undersøkelser viser også at det er et stort sprik i forhold til om det er vilje til å betale mer skatt for å sikre bedre kvalitet i tjenesten fra kommunene. Men undersøkelser fra ECON kan tyde på jo nærmere sammenheng det er mellom skatt og bedre velferdstilbud, jo større aksept kan en eventuell skatteøkning få.

Noen hevder at mer privat finansiering av helse og velferdstjenester kan dempe presset på offentlige finanser. Da reiser det seg et annet spørsmål; betyr det at noen kan kjøpe ekstratjenester, mens atter andre må ta til takke med et dårligere tilbud? Men selv om vi skulle ha penger nok i framtiden, så vil det kunne bli mangel på arbeidskraft. Arbeidsstyrken er i dag på 2,4 millioner mennesker. Veksten de kommende år vil bli begrenset. I følge SSB vil det i 2050 uten kvalitetsforbedringer være et behov for 230 000 årsverk i pleie og omsorgssektoren. I dag jobber det om lag 100 000 innen denne sektoren. Som man ser står offentlige sektor, og kommune- Norge i særdeleshett ovenfor store utfordringer i årene som kommer. I tillegg står det offentlige og kommunene ovenfor viktige utfordringer knyttet til demokrati og legitimitet.

Det demokratiske aspektet går på forholdet mellom handlingsrom for kommunale prioritering og selvstyre, kontra rettighetslover ovenfra og brukervalg nedenfra. Legitimitet i denne sammenheng handler om at kommunene både må levere likverdige og offentlig finansierte basistjenester til alle, og samtidige åpne for å gi tilleggstjenester til dem som vil betale ekstra for det.

Dilemmaene og utforingene er mange, men uansett blir dokumentasjon og ulike verktøy for å kunne synliggjøre produktivitet og effektivitet særdeles sentralt og viktig. Det er med bakgrunn i dette man kan legge til rette for en effektiv og rasjonell drift med tanke på å opprettholde en sunn økonomi og handlefrihet.

Det er med bakgrunn i dokumentasjon man kan gjøre veivalg i forhold til hva som skal være kommunens ansvar og oppgaver, og hvilken kvalitet tjenestene skal ha.

KOSTRA er ment å være et verktøy for å kunne dokumentere og gjøre veivalg med bakgrunn i den informasjon som finnes tilgjengelig i dette systemet. Men KOSTRA kan selvsagt ikke løse de store utforinger vi står ovenfor i offentlig sektor, kommune- Norge og samfunnet generelt. Men KOSTRA kan som sagt kunne spille en rolle i forhold å være et viktig verktøy da man skal gjøre valg, prioritere, og i etterkant kunne stå til ansvar for disse.

Vi vet med rimelig sikkerhet at mange kommuner bruker KOSTRA i en eller form i styringssammenheng, men det hefter betydelig uklarhet rundt hvor mange kommuner som faktisk bruker KOSTRA-data aktivt som underlag for prioriteringer og beslutninger.

Det er tidligere gjennomført undersøkelser om kommunenes bruk av KOSTRA i styringssammenheng. Se til Statskonsult (2001), Cap Gemini Ernst & Young (2002), Kommunenes Sentralforbund (2006), Handelshøyskolen BI (2007).

1.6 Vår motivasjon

Som ansatte, og med lang fartstid i kommunal sektor fant vi det helt naturlig å velge et tema som kunne relaterts til en utfordring/problemstilling for det offentlige/kommunal sektor. Både noe som kunne ha relevans for oss i den praktiske hverdagen, men også noe som kan ha interesse og relevans på et bredere grunnlag.

Kommunene er den viktigste velferdsprodusenten i landet. Den skal gi innbyggerne gode tjenester og trygghet i hverdagen. Noen av tjenestene har nasjonale mål og standarder, atter andre har sin bakgrunn i de valg som er gjort lokalt. Disse kan variere sterkt fra kommune til kommune. Uansatt om det er nasjonale mål og standarder, lokale valg og prioriteringer som styrer de tjenestene kommunene skal gi, er det forventninger om at man bruker og forvalter ressursene på en god og forsvarlig måte.

Det finnes mange verktøy og metoder som kan bidra til at dette kan skje. Et av dem er altså KOSTRA, som har blitt et viktig verktøy i så måte.

Det vi ønsker å undersøke tror vi derfor har interesse både for staten som har lagt ned både betydelig midler og prestisje ved innføring av KOSTRA, for kommunene for å se om vår antakelse er reell, og for samfunnet generelt for å se hvordan landets viktigste velferdsprodusent forvalter sine ressurser. Kanskje kan vi også se om det har skjedd noen utvikling i forhold til de undersøkelser som tidligere er gjennomført rundt kommunens bruk av KOSTRA.

2. Teoretisk forankring

2.1 Tilnærming til bruken av teori

Vårt forskningsspørsmål og det vi søker å få svar på i vår oppgave er i all hovedsak knyttet opp mot faget forvaltningsøkonomi. Sentralt her står da teoriene besparingsteori, budsjetteori og økonomistyring. Implisitt i de enkelt delspørsmålene ligger sentrale momenter fra disse teoriene. Under delspørsmålet hvor vi ser på og omhandler kommunenes økonomiske situasjon brukes besparingsteorien operasjonelt i vår tilnærming til å belyse spørsmålet. En siste teori vi har trukket inn er New Public Management (NPM). Kanskje like mye en reform som en teori eller metode. Tenkningen rundt og utviklingen av KOSTRA må sies å være en del av denne retningen.

2.2 Besparingsteori

Det som kan kalles besparingsteori har sitt utspring i de finansielle problemene offentlig sektor fikk fra 1990-tallet. Sentralt i teorigrunnlaget står forholdet mellom finansiell og politisk kapital. (PO Norell 2006a:6) påpeker at det ikke finnes noen skarpt skille mellom budsjetteorien og det som kan kalles besparingsteori. Det finnes et nært slektskap, hvor budsjetteori fokuserer på budsjettets innhold og prosess, mens besparingsteori mer har fokus på de politiske og økonomiske aktørenes ulike måter å samvirke på.

(PO Norell 2006a:4) trekker fram seks overordnede sentrale spørsmål som denne teorien eller litteraturen kretser rundt:

1. Hva karakteriserer en finansiell situasjon? (hva er en sterk, svak eller kriseartet økonomi)
2. Hvorfor oppstår egentlig finansielle problem?
3. Hvilken betydning har den finansielle situasjonen, og ikke minst dennes betydning for politikken innhold og prosesser
4. Hvilken betydning har ideologi og andre politisk relaterte faktorer i ulike finansielle situasjoner?
5. Hvilken betydning har omgivelsesfaktorene for øvrig på politikken innhold og prosess i ulike finansielle situasjoner?
6. Hvilken effekt eller konsekvens har den valgte politikken?

To begrepsapparat som trekkes inn i denne teorien av Poul Erik Mouritzen er henholdsvis slack-stress, og finansiell kapital og politisk kapital. (PO Norell. 2006a:5)

En kommune har en stor finansiell kapital når det er lav skattesats, liten lånegjeld og stor likviditet. Stor politisk kapital forekommer når det er liten motsand mot den politikk man fører og det ikke finnes noen klare utfordrere ved valg. Men dette kan også utbyttes i følge Mouritzen. Gjennom en sjenerøs utgiftspolitikkk kan den politiske kapitalen øke på den finansielle kapitalens bekostning, mens en politikk som fører til mindre umiddelbare utgifter med økt finansiell sparing kan ha motsatt effekt.

(PO Norell 2006a:9) opererer med fire typer forskjellige finansielle situasjoner:

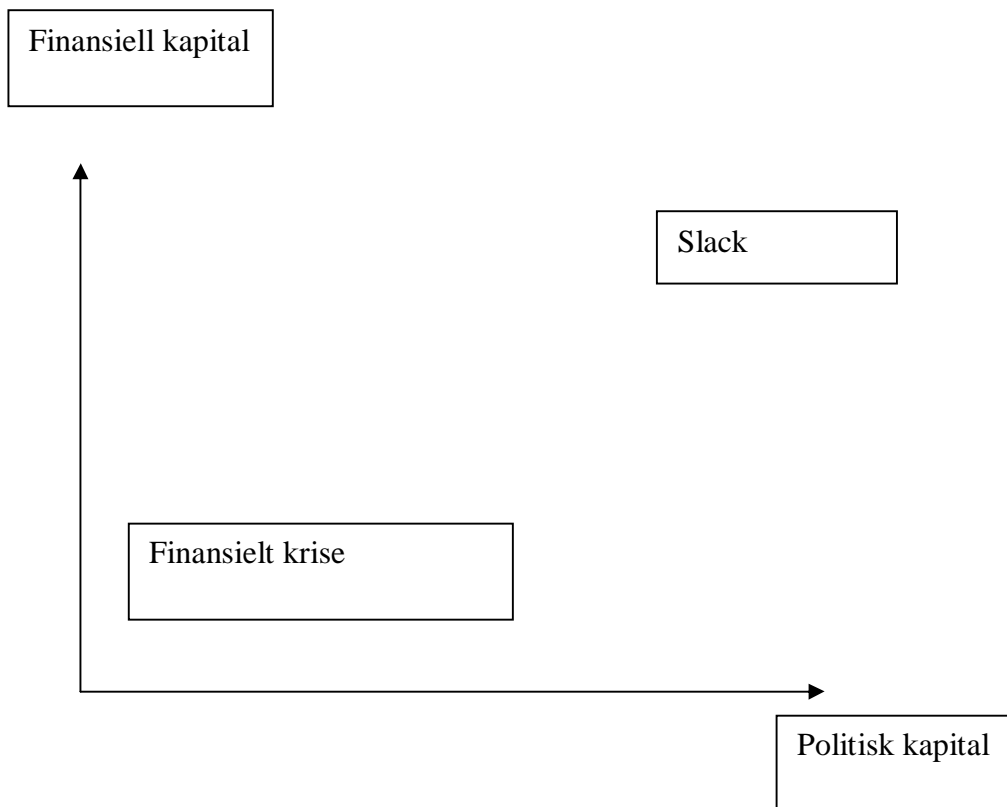
Finansielt overskudd (slack): Ressursoverskuddet gjør at ulike interessenter kan gis lavere skatter eller avgifter, eller at servicenivået kan økes uten at underskudd oppstår. Den finansielle kapitalen kan i slike tilfeller brukes for å øke den politiske.

Finansielt status quo: Den tilgang man har av ressurser er i samsvar med de økte kostnadene for å beholde skatter, avgifter og service på utforandret nivå. Velger man å gi noen områder mer går det utover noen andre. Valget står mellom ikke å gjøre noen forandringer eller øke den politiske kapitalen hos noen og minske den hos andre.

Finansiell resursbrist (stress): Ressurstilgangen er mindre en kostnaden det er å holde skatter, avgifter og servicenivå utforandret. Her må det tas beslutninger som rammer noen. Den politiske kapitalen må brukes for forbedre den finansielle. Mangel på ressurstilgang er som oftest ikke større en at ledelsen med inkrementelle metoder kan skape balanse.

Finansiell krise: Mangel på ressurstilgang er så stor at det kreves store radikale forandringer for å gjenopprette balansen. Viktige interessegrupper må utsettes for minskede kostnader eller økte inntekter. Eksempler på dette er å si opp fast ansatte, radikale forandringer i organisasjonen, dårligere service, og eller økte skatter og utgifter.

Forholdet mellom politisk kapital og finansiell kapital kan også fremstilles i en figur.



Figur 2.1: Forholdet mellom politisk og økonomisk kapital (Kilde: PO Norell)

Ut fra figuren kan man lese at i en situasjon med finansiell stress eller krise (ressursmangel), må den politiske kapitalen tas i bruk for å styrke den finansielle kapitalen. Det vil ofte bety at den politiske ledelsen i en fase må redusere sin oppslutning (popularitet) blant folk flest for å få rettet opp igjen den økonomiske situasjonen. Når så den finansielle kapitalen er styrket, er det igjen tid for å styrke den politiske kapitalen gjennom å redusere skatter, senke avgifter eller bedre tjenestene.

Et annet spørsmål som er sentralt i besparingsteorien er hva som skjer i organisasjoner som over lang tid har levd under hardt økonomisk press og usikkerhet. (PO Norell 2006a:32)

Hvordan takler ulike typer lederskap dette, og hvordan motiverer man medarbeidere til å utvikle virksomheten og skape samhandling i slike situasjoner.

2.3 Budsjetteori

Budsjetteorien har fokus på hva et budsjett er. De mest grunnleggende politiske spørsmål som hva skal det offentlige bedrive, og hvordan prioriterer man mellom oppgaver man har valgt å drive med er helt sentrale spørsmål som budsjetteorien tar opp i seg. (Norell. 2006b:5)

(PO Norell 2006b:5) påpeker også at det er en klar oppfatning om at de oppgaver som løse og blir løst av det offentlige bidrar til velferd, trygghet, helse, utvikling og rettssikkerhet. Mer ressurser gir mer nytte. Dilemmaet er selvsagt at alt har en pris og at tilbud og tjenester må betales. Skatter og avgifters popularitet er sjelden på høyde med den popularitet som tilbudene har. Budsjettering må derfor ta opp i seg omfanget og prioritering av tjenester sett i lys av finansieringsspørsmålet. Altså spørsmål om hvordan tjenester skal finansieres, og hva man anser som et fornuftig skatte- og avgiftsnivå. Budsjettering tar også opp i seg spørsmål rundt styringen av den sammensatte offentlige sektoren.

Blant budsjetteoriens mange spørsmål trekker (PO Norell 2006b:7) fram fire som kan betegnes som hovedspørsmål:

- Budsjettbeslutningens innhold og betydning
- Budsjettprosessens karakter inkludert beslutningssituasjonen
- Budsjettet som styringsinstrument for samfunnet og forvaltningen
- Budsjettssystemets karakter

Den person som kanskje har brukt mest tid på utvikle en forståelsesramme for budsjetteori er Wildavsky. (PO Norell 2006b:8) Han ser på budsjettprosessen som et politisk instrument, der budsjetteringen handler om å omsette økonomiske ressurser til dekning av menneskelige ønsker. Ønsker har ofte ingen grenser, men siden det stort sett er tilfellet med økonomiske ressurser, vil kampen om budsjettene innholde konflikt. I denne kampen står to synlige roller mot hverandre; voktere (guardians) og forkjempere (advocates). Voktere er opptatt av helheten med vekt på økonomisk balanse. Forkjemperne er mest opptatt av at det settes inn nok ressurser for å løse viktige oppgaver.

Balansegangen mellom disse blir viktig. Der vokterne styrer ender man fort opp med at det ikke skjer utvikling og få initiativ. Blir forkjemperne for sterke kan virksomheten vokse mer enn det er økonomisk rom for. Forkjemperne kjenner livet ute i organisasjonen, men vokterne ser økonomien i helhet og har ofte det siste ordet.

Balansen mellom disse to typer ulike roller blir viktig for å kunne skape dynamikk mellom forsvarlighet og utvikling.

Budsjettets hovedfunksjoner:

Budsjettet er et sentralt styringsinstrument i offentlig virksomhet, og det har derfor også ulike funksjoner. (Busch, Johnsen og Vanebo. 2002:200). De viktigste som påpekes kan sies å være følgende:

- Styringsfunksjon
- Kontrollfunksjon
- Den politiske funksjon
- Informasjonsfunksjon

Styringsfunksjon

Budsjettet er blant annet et virkemiddel for styre mot mål. Ulike økonomiske mål, hvor ressursbruk inngår på en eller annen måte. Et budsjett representerer prioriteringer, politiske eller gjennom ulike ledelsesprosesser på administrativt nivå. Prioriteringer representerer ulike økonomiske mål i forhold til hvor mye som skal brukes på et område, det sier noe om den totale rammen og hvordan midler fordeler seg mellom ulike aktiviteter. Gjennom økonomistyring skal man kunne realisere mål som er knyttet til kostnadsnivå, produktivitet og effektivitet.

Kontrollfunksjon

Gjennom budsjettet settes en økonomisk ramme for hvor mye som kan brukes i løpet av en periode. Dette er forpliktende rammer satt av politikere, og disse kan ikke overstrikes av administrasjon eller utøvende organ uten videre. Budsjettet gir mulighet til å holde kontroll ikke bare over økonomien, men også i forhold til den totale måloppnåelse som er satt for virksomheten. Men i det offentlige der mål ofte blir både tvetydige og ikke helt klart målbar på grunn av tjenestenes kompleksitet kan det oppstå hendelser som fører til at forutsetningene endres. Det kan være nye brukere innen helsektoren og utfordringer som dukker opp.

Det er derfor ikke unormalt at det kan oppstå behov for mindre eller større budsjettendringer. Men rammen ligger som oftest fast, derfor innebærer det forskyvinger innen de gitte rammer, det vil si at noen får mer og noen får mindre.

Den politiske funksjon

Budsjettprosessen er også et middel for å fram de politiske skillelinjer. Hvordan prioriteres det mellom ulike områder? På kommunenivå fremkommer dette ofte i konkrete saker. Budsjettet synliggjør politiske skillelinjer, noen som er viktigst for å bevare politikkenes legitimitetsgrunnlag. Til tross for at det kan skape konflikt og uenighet, er ulike prioriteringer og valg synliggjort blant annet gjennom budsjettprosessen med på å stimulere den politiske interessen og bekrefte at det politiske systemet fungerer. Selv om selve budsjettprosessen kan skape uenighet og konflikt, vil selve vedtaket bidra til at fokus igjen rettes mot å skape løsninger. Ofte må man også ty til kompromisser for å finne løsninger, det viser at det også eksisterer vilje til samarbeid og konfliktløsning.

Informasjonsfunksjon

Siden budsjettet gir et bilde av de politiske prioriteringer som er gjort, representerer de også en viktig tilbakemelding til befolkning og ulike interessenter. Det kan vel sies at alle offentlige virksomheter har en eller annen interessent som er avhengig av størrelsen på det budsjett som er tildelt. For å kunne ivareta sine interesser er de avhengig av informasjon, budsjettet må derfor gjøres tilgjengelig. Informasjon må tilpasses interessentens behov og evne til å kunne se seg inn i ofte kompliserte budsjett og økonomiske beregninger.

Der det foregår rammebudsjettering og hvor budsjettet fordeles på ulike avdelinger eller virksomheter, er det viktig å synliggjøre forutsetningene som ligger bak rammen eller totalbudsjettet. Dette kan være tidkrevende, men kan i etterkant spare en for mye støy og konflikter.

2.4 Økonomistyring

Økonomistyring må forstås og tolkes i lys av den kontekst den utspinner seg. God økonomistyring kan dog sies å være en forutsetning for å lykkes både i det offentlige og i det private. Kommunesektoren har begrensende økonomiske rammer. Samtidig er det økte krav og forventninger fra innbyggerne. Kostnadsbevissthet, produktivitets- og effektivitetsforbedringer står i fokus. Flattere organisasjoner med delegerte fullmakter krever bedre grep om økonomistyring og oppfølging. Det stilles større krav både til utvikling, styring og kontroll. Mange ulike metoder er tatt i bruk den senere tiden; sammenligninger/benchmarking, innsatsstyrt finansiering, etablering av controllerfunksjoner, balansert målstyring og lederkontrakter. Ofte og oftere henter det offentlige sine nye styringssystemer og ledelsestekniker fra det private. (Busch, Johnsen, Vanebo 2002:10)

Men det finnes store forskjeller på hva som er hovedmålene til bedrifter i det private og hva som er målene for offentlig virksomhet. I det private er eierne den viktigste interessenten, med størst mulig avkastning på investert kapital som det viktigste målet.

I det offentlige skal det produseres velferd for samfunnet og innbyggere. Målene knyttes derfor opp mot verdier som blant annet velferd, sosial likhet og retteferdighet. (Busch, Johnsen, Vanebo 2002:11)

Måling av måloppnåelse er derfor mer komplisert i det offentlige. Der private bedrifter kan måle sin suksess i form av å tallfeste bedriftens overskudd, kan det offentlige vanskelig gi konkrete parametere for kunnskapsutvikling og omsorg. Resultatmåling er ikke umulig i det offentlige, men det gir utfordringer i forhold til at målene ofte er vage, det finnes tvetydighet og det er konflikter. Et annet moment er at det politiske landskapet skifter og nye politiske konstellasjoner kan gi endrende styringssignaler og andre prioriteringer.

Det å skape legitimitet er også en annen utfordring som er mer kompleks i det offentlige enn det som er tilfelle i det private. For å skape legitimitet i det offentlige innebærer det ofte omfattende prosesser for å skape medvirkning. Dette tar både tid og forbruker ressurser, men har en verdi i seg selv som vanskelig kan tallfestes og måles ut fra økonomiske termer.

Kompleksiteten er også mer omfattende i det offentlig enn i det private. Man produserer mange ulike typer av velferd; kollektive goder, personlige velferdstjenester, og man har et ansvar for å administrere og kontrollere.

Når det gjelder markedene man operer i er det ofte også store forskjeller på det private og det offentlige. Der de private ofte operer i et marked der det er flere tilbydere av samme produkt og dermed stor konkurranse, står det offentlige ofte i en situasjon der det ikke er markedskonkurranse i form av flere tilbydere. Det blir derfor vanskelig å måle tjenestens verdiskapning i forhold til nedlagt ressursbruk. Selv ikke brukerundersøkelser og annen informasjon kan gi et helt eksakt svar på dette, da disse i stor grad baserer seg på skjønn. Det er i siste instans politikerne som kan ta stilling til om tjenesten har høy nok verdi i forhold til ressursbruken. (Busch, Johnsen, Vanebo 2002:13)

For virksomhetene i det offentlige blir derfor rammebetingelsene i budsjettene særdeles viktige. I budsjettet settes rammene for resursbruken. Mange virksomheter er i tillegg styrt av regelverk og lover. Handlingsrommet til å ta beslutninger ligger innen disse rammer. Det finnes samtidig små muligheter for egne inntekter, derfor er det viktig å kunne utnytte de ressurser man har fått tildelt mest mulig optimalt.

Noen momenter til suksess for god økonomistyring i det offentlige kan være:

- Ledelse og nøkkelpersoner med god helhetsforståelse for både økonomi, fag, personale og politiske prosesser
- Kunne gjennomføre budsjettprosesser med aksept for rammer og vilkår
- Gjennomføre analyser og vurdere konsekvenser av foreslåtte tiltak
- Aktiv bruk av nøkkeltall og indikatorer i økonomistyringen

Gjennomføring av gode analyser er et godt grunnlag for styring. I denne sammenheng gjelder det og tiltak rettet mot forbedringer av både produktivitet og effektivitet, hvor fokus rettes både mot bruker, de ansatte og faget.

Kvalitetssikring av rutiner, prosedyrer og rapportering er også sentralt, og kan ta opp i seg blant annet følgende:

- Hvordan sikre at en får nytte av sine investeringer?
- Hvordan sikre at rutiner for rapportering og oppfølging til politikerne er tilfredsstillende?
- Gjennomgang og sikring av generell dokumentflyt
- Gjennomgang og sikring av rutiner i forbindelse med for eksempel mva-kompensjon

Flere og flere innen det offentlige tar i bruk Balansert målstyring (BMS) i en eller annen form. Modellen søker å få balanse mellom fortid og fremtid. Kortsiktige og langsiktige mål, og mellom økonomiske og ikke-økonomiske mål. Dette er en helhetlig styringsmodell som har sine sterke sider ved at den:

- Gjør om langsiktige mål til konkrete handlinger
- Er et verktøy for å måle resultater
- Er et system for styring, ledelse og oppfølging

Det vanligste styringsindikatorene å ta utgangspunkt i er:

- Brukere
- Ressurser og økonomisk interne prosesser
- Medarbeidere, læring og utvikling

Men som vi innledningsvis sa må økonomistyring forstås ut fra sin egen kontekst og innen de rammer dette gir.

”Økonomistyring i det offentlige må fungere i en virkelighet med tvetydighet, målkonflikter, makt og politisk aktivitet, hvor økonomiens instrumentelle rasjonalitet stadig vil utfordres av andre rasjonalitetsnormer som har like stor eller større legitimitet hos viktige interessenter”. (Busch, Johnsen, Vanebo 2002:13)

2.5 New Public Management (NPM)

New Public Management (NPM) er ikke et enkelt begrep, teori eller modell, men må heller ses på som en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget den offentlige sektor de siste 20 årene. Da særlig innen anglo-amerikanske land, men man ser at denne reformbevegelsen også har hatt betydning i Skandinavia. Grunnen til at den ikke kan sees på som enhetlig er at den peker i mange retninger, og at det er spenninger i mellom dem. Det teoretiske fundamentet for NPM hviler på tre søyler i følge beskrivelsen av begrepet på Wikipedia:

- **Principal-agent teori:** Det er en grunnleggende interessekonflikt mellom representant og den som representeres. Dette i stedet for en representant er en nøytral videreformidler av interessen til den som representeres.
- **Public choice:** Bruk av sosialøkonomiske modeller på politiske emner
- **Transaksjonskostnader:** Kostnader eller risiko ved gå ut eksternt i forhold til å innhente informasjon, priser, anbud kan overstige effektivitetsgevinsten ved å sette produksjonen ut slik at organisasjoner velger å produsere en vare eller tjeneste internt

I (Busch, Johnsen og Vanebo 2003:36) *Endringsledelse i det offentlige* peks det på to søyler i NPM, som må anses som teoretiske kjerneargument:

- Økonomi: Konkurransen og kontrakter
- Organisasjon og ledelse: Strategisk ledelse og resultatenheter

Den første søylen handler om markedsorienteringen, med bakgrunn i nyinstitusjonell teori (public choice og principal-agent teori)

Den har sin bakgrunn i forestillingen om at det er hensiktsmessig å bruke en rekke instrumenter som for eksempel: Privatisering, anbud, konkurranseutsetting og kontraktstyring, frie brukervalg, brukerbetaling, inntektsbringende virksomhet, bonusbaserte lønnsystemer med mer.

Den andre søylen har å gjøre med organisasjon og ledelse. Det er en forestilling om at man med fordel kan overføre prinsipper kjent og utprøvd i det private over på det offentlige med vekt og fokus på: Service Management, mål og rammestyring, nye økonomistyrings-, regnskaps- og budsjettssystemer.

I Norge er først og fremst på tre områder at NPM har gjort seg gjeldende:

- Mål og resultatstyring
- Strukturell fristilling
- Konkurransetsetting

Mål og resultatstyring

Kan sees på i en smal og bred definisjon. I den smale forstand et økonomisk og kvantifisert styringssystem som kjennetegnes av formulering av klare, konsistente, stabile og konkrete mål. Resultatrapportering hvor informasjon om oppnådde resultater skal rapporteres tilbake til overordnet organ, og resultatoppfølging hvor måloppnåelse premieres, og omvendt sanksjoner inntreffer hvis måloppnåelse ikke nås.

I den vide forstand kan mål og resultatstyring ses på og oppfattes som en styringsfilosofi, et allment overordnet prinsipp eller ide om styring som må tilpasses den enkelte virksomhet.

Strukturell fristilling

I kommunal sammenheng handler det først og fremst om overgangen fra integrert enhetsmodell til desintegrert virksomhetsmodell. De dilemmaer man står ovenfor handler i første rekke om å kunne balansere frihet og styring. Et grunnleggende demokratisk problem er hvor langt man kan gå i retning av å gi de ulike virksomhetene større autonomi slik at de kan drive mest mulig kostnadseffektivt, uten at de blir så fristilt at overordnet politisk ledelse mister muligheten for politiske ledelse og styring.

Konkurransetsetting

Fokus på tjenesteyting, brukerorientering og bruk av konkurranseutsetting og markeder. Mindre vekt på overordnet styring og kontroll, mer vekt på indirekte styring nedenfra gjennom markedet eller ved direkte tilbakeføring av brukervurderinger til offentlige tjenesteproduserende virksomheter. Gi brukerne valgmuligheter til å kunne holde den enkelte offentlige etat ansvarlig for den kvalitet og omfang på den servicen som ytes. Ressursinnsatsen vris fra administrasjon til tjenesteyting. Konkurranse brukes som et middel for å skape økt effektivitet og kvalitet på tjenesten. Slik konkurranse kan skje der det offentlige finansierer helt eller delvis tjenesten og er en regulerende myndighet, om det være seg konkurranse mellom offentlige tjenesteytere, mellom offentlige og private virksomheter, eller mellom private tjenesteytere.

I Norge har vi hatt en gradvis og forsiktig tilnærming til NPM. Hovedgrunnen til dette synes å være en kombinasjon av flere betingelser: fravær av økonomisk krise, kulturelle tradisjoner er lite kompatible med NPM, og strukturelle betingelser med relativt svakt potensial for reformer drevet fram av et sterkt politisk lederskap.

Professor Tom Christensen ved UiO skriver i en kronikk om NPM i Dagbladet den 10. mars 2000 følgende:

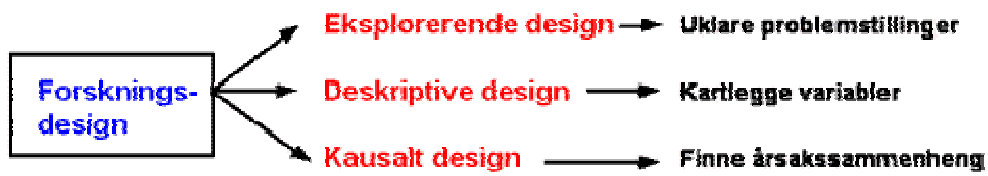
”Hvert land synes å ha sin distinkte reformprofil, preget av variasjoner i økonomisk situasjon, kulturelle tradisjoner og kjennetegn ved det politisk-administrative systemet”.

3. Metode

3.1 Forskningsdesign

Når det skal gjennomføres en undersøkelse, må det gjøres mange overveielser og valg. Det er særlig i en tidlig fase at det må tas stilling til hva og hvem som skal undersøkes, og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2006: 73)

I utgangspunktet kan vi velge mellom tre grunnleggende forskningsdesign; eksplorerende, deskriptivt (beskrivende) og kausalt design. Hvilket av de tre designene vi bør velge, vil være avhengig av problemets karakter og forskningsprosjektets formål.



Figur 3.1 Ulike typer forskningsdesign (Kilde: Kunnskapsenteret.com)

Eksplorerende design bruker vi når problemstillingens karakter er uklar. Er formålet å kartlegge en eller flere variabler, eventuelt også sammenhengene mellom disse, bruker man et *deskriptivt design*. Ønsker man å undersøke effekten av en eller flere uavhengige variabler på en avhengig variabel kalles designet et *kausalt design*. Et kausalt design er med andre ord et design som tar sikte på å avdekke et årsak - virkning forhold mellom to eller flere variabler.

De ulike designene vil vanligvis resultere i at vi velger å bruke visse typer tekniker og metoder fremfor andre. Grenseoppgangen mellom de tre designformene inneholder imidlertid mange gråsoner og overlappinger. De ulike designformene må derfor kun ses på som en grovsortering av hvilke forskningsoppleggene som kan velges.

Vårt forskningsspørsmål sier noe om årsakssammenheng mellom KOSTRA-systemet (uavhengig variabel) og effektivitet, prioritering og økonomisk situasjon som tre avhengige variabler.

Problemet med et kausalt design er at det er vanskelig å slå fast om det er noen sammenheng mellom variablene, det kan være mellomvariabler som er forklaringen til den tilsynelatende årsakssammenhengen.

For å oppfatte en sannsynlig årsak må den uavhengige variabelen inntre først. At det er en samvariasjon mellom to variabler, betyr ikke nødvendigvis at den ene er årsaken til den andre.

Selv om det er samvariasjon mellom variablene og vi har konstatert at den uavhengige variabelen kommer før den avhengige, kan det være en mellomliggende variabel som forklarer årsaken.

For i det hele tatt kunne påstå at den uavhengige variabelen er årsak til den avhengige må vi ha påvist at det er en forutsigbar statistisk sammenheng mellom variablene. Dette kalles samvariasjon.

For å beregne samvariasjonen mellom to variabler brukes for det meste statistiske metoder. Sentralt står porteføljeteorien hvor kovarians og korrelasjon er to viktige mål for samvariasjon, og danner kjernen i regresjonsanalysen som er den mest brukte statistiske metoden for å beregne om det foreligger en samvariasjon mellom to variabler.

3.2 Metodevalg

Når det gjelder metodevalg står man ovenfor to metodiske overveielser:

Kvantitativ eller kvalitativ. Eller det kan foregå gjennom en triangulering, det vil si bruk av flere typer data.

Det gjelder å velge den fremgangsmåten som passer best for den aktuelle problemstillingen.

3.2.1 Kvantitativ metode

Det kvantitative tilnærningen er strukturert og systematisert. Den går i bredden og tar sikte på å formidle forklaringer. Ved bruk av kvantitativ metode kan informasjon formes til målbare enheter. Dette kan således muliggjøre statistiske beregninger.

Man kan velge mellom en rekke ulike metoder:

- Strukturert intervju
- Spørreskjema
- Strukturert observasjon
- Tall (data)
- Statistikk (dataanalyse)

Når det gjelder spørreskjemaer kan man utvikle disse selv eller bruke ferdige utviklede skjema.

Man må definere begrepene og operasjonalisere – finne frem til hva som kjennetegner de forskjellige fenomen. Dette er utgangspunktet for å konstruere spørreskjema.

3.2.2 Kvalitativ metode

Den kvalitative metode har til hensikt å fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg tallfeste eller måle. Den kvalitative tilnærming går i dybden og har som formål å få frem sammenheng og helhet. Den tar sikte på å formidle forståelse.

Ulike metodiske tilnærminger:

- Intervju (utstrukturert/semistrukturert, intervjuguide, samtaleform, notater/båndopptager)
- Observasjon/feltarbeid (aktiv/passiv, observasjonsguide, feltnotater/video, ustrukturerte samtaler)
- Tekst-/billedanalyse

3.3 Validitet

Innen samfunnsvitenskapen er validitet et begrep som benyttes for å angi i hvilken grad de innsamlede data samsvarer med de fenomen som måles. Validiteten er dermed et uttrykk for hvor godt det faktiske datamateriell svarer til den intensjon forskeren har med undersøkelsesopplegg og datainnsamling. I samfunnsvitenskapen er ofte de objekter som undersøkes ikke målbare i seg selv, men blir det gjennom en operasjonalisering.

Validitet angir da i hvilken grad operasjonaliseringen gir en relevant analyse. Man kan si at Validitet angir riktig bruk av verktøy. Det er ikke en egenskap ved verktøyet i seg selv. (Kunnskapsenterets hjemmeside)

3.4 Reliabilitet

Bedømme om man har målt de egenskaper man hadde tilsiktet å bedømme, slik at dataene er relevante (valide) for den problemstilling som er formulert. Reliabiliteten sier altså noe om nøyaktigheten og kvalitetskontrollen av selve undersøkelsen, presentasjonene og tolkningen av resultatene. Skal man oppnå høy reliabilitet må alle ledd i undersøkelsen være nøye utført. Skal man oppnå høy validitet, forutsetter dette også at reliabiliteten i undersøkelsen er høy.

3.5 Utvalg

Før vi valgte undersøkelsesmetode måtte vi ta stilling til hvem vi skal undersøke, og hva eller hvilke egenskaper som skal undersøkes. Vi ønsker svar på om det eksisterer noen sammenheng mellom aktiv bruk av informasjon hentet ut av KOSTRA og effektivitet, prioritering og økonomisk situasjon i de kommunene vi ser på.

3.5.1 Utvalgte kommuner

Når det gjelder utvalgsstørrelsen har vi valgt 10 kommuner, 6 kommuner i Hedmark og 4 i Oppland. En ukjent faktor for oss har vært at vi på forhånd ikke vet hvilke kommuner som bruker KOSTRA aktivt i styringssammenheng. Selv om vi altså ikke har valgt et representativt utvalg kommuner, har vi altså en antakelse om at utvalgets størrelse ikke spiller en avgjørende rolle. Viser indikatorene seg som egnet for formålet i de kommunene vi studerer, kan det være grunn til å tro at dette er gjeldende også om man så på et representativt utvalg. Og er ikke indikatorene egnet i de kommunene vi ser på, anses de også som uegnet om vi så på et representativt utvalg.

Vi har valgt å se på kommuner i eget fylke, i hovedsak nabokommuner, i tillegg til noen kommuner i nabofylket Oppland. Kommunene i samme fylke er ikke nødvendigvis spesielt sammenlignbare. Det kan være store ulikheter i innbyggertall, geografi (bosetting som igjen påvirker tjenestetilbudet) og frie inntekter til disposisjon. Fordelene med å sammenligne seg med nabokommuner er at en sammenligner seg med kommuner som en "kjenner" til fra før gjennom f.eks ulike former for samarbeid. Også politikere bruker ofte nabokommuner som benchmark i en markedsføring av tjenester/områder kommunen prioriterer som et konkurransefortrinn i kampen om flere innbyggere og arbeidsplasser til kommunen. Kommunene framholder imidlertid tydelig at nabokommunene er de som brukes mest. Mange kommuner er med i ulike regionale nettverk og anvender disse kommunene i sammenligningene.

For oss har det i tillegg vært en forutsetning av at Åmot kommune skal inngå i undersøkelsen.

3.5.2 Valg av tjenesteområde

Vi har valgt ut grunnskole som tjenesteområde. Grunnskole sammen med helse- og omsorg er helt sentrale tjenester i kommunenes tilbud til sine innbyggere, og de utgjør for de fleste kommuner over 2/3 av kommunens totale budsjett. Tjenestene har også sterkt fokus blant folkevalgte både på lokalt og nasjonalt nivå. For 2006 utgjorde netto driftsutgifter til grunnskole i overkant av 30 % av kommunenes nettodriftsbudsjett i gjennomsnitt på landsbasis. Fordelen med å velge skole er at alle innbyggere i aldersgruppen 6-15 år har en lovpålagt plikt til å gå på skolen.

Grunnskoleundervisningen er en rett og en plikt alle innbyggere har til å følge. Dette forenkler sammenligningsgrunnlaget ved at antall brukere er identisk med alle i målgruppen. I motsetning til for eksempel mer individbaserte tjenester innenfor helse- og omsorg, hvor det er brukernes ulike behov som påvirker kommunens ressursinnsats og tjenestetilbud.

3.6 Gjennomføring av undersøkelsen

Vi har gjennomført våre undersøkelser i 2 faser.

Fase 1 er intervjuundersøkelse i valgte kommuner for å avdekke kommunenes aktive bruk av KOSTRA i sin styring.

Fase 2 inneholder innsamling av data (nøkkeltall/indikatorer) for valgte kommuner som mål på kommunenes effektivitet, prioriteringer innenfor grunnskolen og kommunenes generelle økonomiske situasjon.

3.6.1 Hvordan samler vi inn data

Spørsmål	Hvordan samler vi inn data	Hvilke type data
Effektivitet	KOSTRA	Nøkkeltall i KOSTRA Offentlig statistikk
Prioritering	KOSTRA Intervju	Nøkkeltall i KOSTRA Vurderinger og synspunkter
Økonomiske situasjon	KOSTRA Offentlig statistikk Kommunale dokumenter Intervju	Nøkkeltall i KOSTRA Valgresultater i offentlig statistikk Er det spesielle forhold i kommunens økonomiske situasjon
Kommunenes ”Aktiv bruk” av KOSTRA data i styringssammenheng	Intervju	Vurdering og analyse

Tabell 3.1: Innsamling av data

Vår forskning kan i stor grad sies å ha en kvantitativ karakter. Behandlingen av våre kvantitative data er i stor grad basert på tilgjengelig informasjon på nett. I første rekke fra KOSTRA og Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Andre relevante opplysninger om kommunene er fremskaffet gjennom sentrale dokumenter som blant annet; økonomiplan, budsjett og regnskap. Dette har i stor grad vært tilgjengelig på Internettssidene til den enkelte kommune.

I tillegg til å innhente opplysninger fra offentlig statistikk om den enkelte kommune, har vi altså gjennomført et strukturert telefonintervju med den i kommunen som har et overordnet hovedansvar for arbeid med økonomi, herunder utarbeidelse av økonomiplan, budsjett med mer.

Hoveddelen i vår forskningen er tolkning av kvantitative data (tall). Disse har vi altså som sagt i stor grad hentet fra tilgjengelig offentlig statistikk, og gjennom andre sentrale dokumenter vi har hatt behov for i forhold til besvare våre spørsmål.

For å beregne samvariasjonen mellom variablene effektivitet og prioritering (avhengige variabler) og aktiv bruk av KOSTRA-data i sin styring bruker vi statistisk metode, gjennom å kjøre en regresjonsanalyse.

Våre intervjuer er relatert til en avklaring i forhold til i hvilken grad og omfang kommunene benytter KOSTRA data i forhold til aktiv styring.

4. Presentasjon av valgte kommuner

4.1 Kort om kommunene

I det følgende gis en kort presentasjon av de kommuner som inngår i vår undersøkelse.

4.1.1 Løten

Løten ligger sentralt i Hedmark, midt mellom byen Hamar og Elverum og tilhører Hamar-regionen. Det er meget gode kommunikasjonsmuligheter og kort avstand til både Hamar, Elverum og Oslo-området, med Gardermoen. Kommunesenteret er Løten.

4.1.2 Åsnes

Åsnes ligger midt mellom byene Kongsvinger og Elverum, og med kort avstand til sentrale steder både i Norge og Sverige. Kommunesenteret er Flisa, som er Solør-regionens mest attraktive tettsted og handelssenter, med miljøgate og velrenommerte butikker og annen servicenæring.

4.1.3 Våler

Våler ligger lengst nord i distriktet Solør, og kalles derfor ofte Våler i Solør. Solør omfatter området mellom byene Kongsvinger og Elverum. Kommunen er preget av store skoger og jordbruksarealer, og jord- og skogbruk er de viktigste næringsveiene. Våler er blant landets store skogkommuner og nær 90 % av kommunens samlede areal er dekket av skog. Kommunesenteret er Våler.

4.1.4 Trysil

Trysil ligger øst i Hedmark og grenser mot Sverige. I areal er kommunen blant de største i landet. Det er gode kommunikasjonsforbindelser til det sentrale Østlandsområdet med Oslo og Gardermoen. Trysil er landets største skidestinasjon. Kommunesenteret er Innbygda.

4.1.5 Åmot

Åmot ligger i Østerdalen, 3 mil nord for Elverum, langs RV 3 gjennom Østerdalen. Gode kommunikasjoner fra Rena med bil, jernbane eller buss til det sentrale Østlandsområdet og Trondheim, med under 2 timer til henholdsvis Oslo og Gardermoen. Stor Forsvarskommune. Kommunesenteret er Rena.

4.1.6 Stor-Elvdal

Stor-Elvdal ligger midt imellom Oslo og Trondheim. Kommunenavnet stammer fra Norges lengste elv, Glomma, som renner gjennom hoveddalføret. Kommunen ligger langs RV 3, den raskeste veien mellom sør og Midt-Norge. Rørosbanen gir et godt togtilbud i retning Oslo og Trondheim. Kommunesentret er Koppang.

4.1.7 Østre Toten

Østre Toten er ei brei Østlands-bygd på vestsida av Mjøsa og lengst sør i Oppland fylke. Fra Oslo er det en drøy times biltur til Østre Toten nordover langs E6 og RV 33 fra Minnesund. Omtrent samme avstand har en videre nordover til Lillehammer. Kommunesenteret er Lena.

4.1.8 Vestre Toten

Vestre Toten ligger sentralt på indre Østlandet, 11 mil nord for Oslo og 6 mil sør for Lillehammer. RV 4 og Gjøvikbanen går gjennom kommunen. Vestre Toten er en industri- og landbrukskommune, med stor grad av spredt bebyggelse. Kommunesenteret er Raufoss.

4.1.9 Søndre Land

Søndre Land ligger sentralt på Østlandet og har gode kommunikasjoner. Kommunesenteret ligger 30 km vest for Gjøvik. Det er korte avstander til de andre mjøsbyene, Gardermoen og til Oslo. Reisetiden til både Oslo og Gardermoen er ca halvannen time med bil. Kommunesenteret er Hov.

4.1.10 Nordre Land

Nordre Land ligger i nordenden av Randsfjorden og strekker seg nordover til Synnfjell. Nordre Land ligger omtrent midt i Oppland fylke med kort avstand til mjøsbyene Gjøvik og Lillehammer. Avstanden til Oslo er ca. 15 mil. Kommunens befolkning bor generelt sett spredt. Kommunesenteret er Dokka. Dokka er i fylkessammenheng utpekt som regionsenter.

4.2 Nøkkeldata om kommunene

4.2.1 Nøkkeltall for valgte kommuner

	Areal:	Antall innbyggere pr 1.1.2007:	Frie inntekter pr innbygger 2006: ¹	Netto lånegjeld pr innbygger 2006:-	Antall årsverk i kommunen 2006:
Løten	370 km ²	7290	26 869,-	31 395,-	385
Åsnes	1041 km ²	7604	33 443,-	33 352,-	477
Våler	705 km ²	3877	32 744,-	38 472,-	270
Trysil	3016 km ²	6782	34 549,-	27 831,-	386
Åmot	1339 km ²	4284	33 502,-	50 315,-	325
Stor-Elvdal	2167 km ²	2707	38 285,-	34 782,-	220
Østre Toten	554 km ²	14 389	30 402,-	20 310,-	845
Vestre Toten	257 km ²	12 610	27 519,-	32 665,-	553
Søndre Land	729 km ²	5932	39 304,-	35 312,-	474
Nordre Land	955 km ²	6720	31 039,-	29 483,-	365

Tabell 4.1: Nøkkeltall for valgte kommuner (Kilde: Statistisk Sentralbyrå og KOSTRA)

¹ Frie inntekter er summen av kommunens skatteinntekter og rammetilskudd fra staten.

4.2.2 Grunnskoledata

	Elever i grunnskolen 2006	Antall skoler 2006	Antall elever pr skole 2006	Antall elever pr årsverk 2006	Gjennomsnittlig lærertetthet 2006 ²
Løten	1087	6	181	10,7	14,6
Åsnes	889	5	178	10,2	13,1
Våler	430	4	108	8,7	11,9
Trysil	806	8	101	10,1	11,9
Åmot	495	4	124	9,7	14,3
Stor-Elvdal	318	5	64	8,2	10,9
Østre Toten	1822	14	130	9,4	13,3
Vestre Toten	1622	8	203	10,7	14,7
Søndre Land	767	5	153	11,0	14,7
Nordre Land	827	3	256	11,6	15,2

Tabell 4.2: Grunnskoledata (Kilde: Skoleporten)

4.2.3 Hvem styrte i kommunene - perioden 2003-2007

	Antall medlemmer i kommunestyret	Ordførerparti	Varaordførerparti
Løten	25	Senterpartiet	Sosialtistisk Venstreparti
Åsnes	23	Arbeiderparti	Arbeiderparti
Våler	19	Arbeiderparti	Arbeiderparti
Trysil	25	Arbeiderparti	Sosialtistisk Venstreparti
Åmot	17	Senterpartiet	Sosialtistisk Venstreparti
Stor-Elvdal	21	Bygdelista	Høyre
Østre Toten	37	Senterpartiet	Høyre
Vestre Toten	31	Arbeiderparti	Sosialtistisk Venstreparti
Søndre Land	25	Bygdelista	Sosialtistisk Venstreparti
Nordre Land	27	Arbeiderparti	Sosialtistisk Venstreparti

Tabell 4.3: Hvem har styrte i kommunene - perioden 2003-2007 (Kilde: Kommunenes hjemmesider)

² Antall elever pr. lærerårsverk

5. Presentasjon av funnene fra intervjuundersøkelsen med kommunene

5.1 Formål

Intervjuene er gjennomført for å avdekke kommunenes faktiske aktive bruk av KOSTRA informasjon i sin styring. Våre definisjoner av aktiv bruk og styring er gitt i innledningskapitlet av oppgaven.

Dette innebærer at kommunene har måtte svare ja eller nei i forhold til sin aktive bruk av KOSTRA i styringssammenheng. Dette ligger til grunn da vi ser på kvantitative data i forhold til effektivitet, prioriteringer og økonomiske situasjon.

Selv om kommunene ikke etter våre definisjoner og bruk av begrepet bruker KOSTRA aktivt i forhold til direkte styring, har vi også lagt vekt på å få fram i hvilke sammenhenger, og hvordan kommunene bruker KOSTRA-data.

Dette med bakgrunn i at alle kommuner er pålagt å rapportere økonomi- og tjenstedata til KOSTRA. Vi har spurt i forhold til hvem som er de viktigste målgruppene/brukerne, hvilken informasjon som brukes, på hvilken måte informasjonen brukes, eventuelt på hvilke områder den brukes, hvem man sammenligner seg med, og om man eventuelt bruker andre kilder for styringsinformasjon enn KOSTRA.

Dette mener vi gir oss et godt bilde på kommunenes bruk av KOSTRA informasjon i sin styring. Og det gjør det mulig for oss å kunne se om det er noen sammenheng mellom aktiv bruk av informasjon hentet i KOSTRA i styring og kommunenes økonomiske situasjon.

5.2 Valg av respondent

Vi har valgt å intervju en person i hver kommune, en som har en sentral rolle i forhold til plan- og budsjettarbeid. Vi har vært ute etter objektive fakta i forhold til faktisk bruk. Vi mener at personer med sentrale roller rundt plan- og budsjettarbeid er de som har best forutsetninger til gi oss svar på de spørsmål om kommunenes bruk av KOSTRA som vi søker. Vi mener å ha truffet godt i vårt valg av respondent i hver kommune, og vi er av den oppfatning at de funn vi nå vil presentere er i godt samsvar med de enkelte kommunenes bruk, både den aktive og mer generelle.

5.3 Bruk av KOSTRA i kommunene

5.3.1 Faktisk aktiv bruk

	Ja	Nei
Bruker kommunen KOSTRA-data aktivt som grunnlag for styring?	Løten	Våler
	Åsnes	Åmot
	Stor-Elvdal	Trysil
		Østre Toten
		Vestre Toten
		Søndre Land
		Nordre Land
Sum	3	7

Tabell 5.1: Bruker kommunene KOSTRA-data aktivt som en del av grunnlaget for styring
(Kilde: Intervju med kommunene)

Det er altså tre kommuner som svarer at de bruker KOSTRA-aktivt som et grunnlag for styring, mens syv altså ikke vurderer at de gjør det.

Et sitat fra en av kommunene som aktivt bruker KOSTRA i forhold til å tilpasse seg de økonomiske rammer kan illustrere dette:

”Bevisst bruk av KOSTRA-data har bidratt til innsparinger og tilpasninger uten at det i særlig grad er gått på bekostning av tjenestenes omfang og kvalitet”

Tre av de kommunene vi har intervjuet sier de bruker KOSTRA aktivt i forhold til styring. To sitater fra våre intervjuer kan illustrere dette:

”På administrasjon har politikerne vedtatt at kommunen skal ned på samme nivå som sammenligningskommunene”.

”Ut fra informasjon i KOSTRA har vi tilpasset antall sykehjemsplasser”.

Fra en evalueringsrapport Asplan Viak har gjort på oppdrag for Kommunenes Sentralforbund (KS) i 2006, hvor man gikk gjennom hvilke resultater og tiltak deltakelse i kommunenettverk for fornyelse og effektivisering har gitt, kan vi ta med følgende som fremkom om Løten kommune:

”I Løten kommune viste sammenlikningen i 2003 at de drev sine pleie og omsorgstjenester nær billigst i Norge, mens man brukte noe mer enn gjennomsnittet på skoler og administrasjon. Målt effektivitet og målt kvalitet ble aktivt brukt i beslutningsprosessen for ressursfordelingen mellom sektorene. Ved budsjettbehandlingen har pleie og omsorg blitt skånet fra kutt og heller fått noe økte ressurser de siste to år, mens skole og administrasjon har måttet ta en større del av budsjettkuttene”.

Holdningen til de som ikke bruker KOSTRA aktivt i sin styring, kan illustreres gjennom følgende utsagn fra en av respondentene i vår undersøkelse:

”KOSTRA er for spesielt interesserte og vi er derfor forsiktige med å bruke det aktivt ovenfor politikerne”.

5.3.2 Bruksområder

	Ja	Nei
Budsjett-/planarbeid	8	2
Årsmelding	9	1
Løpende økonomirapportering	3	7
Analyse/utredningsarbeid	3	7
Sammenligningsgrunnlag	9	1
Brukes andre kilder for styringsinformasjon	1	9

Tabell 5.2: I hvilke sammenhenger benytter kommunene KOSTRA (Kilde: Intervju med kommunene)

Åtte kommuner bruker informasjon fra KOSTRA i sitt budsjett- og planarbeid. To kommuner bruker ikke KOSTRA til dette formålet.

Ni av ti kommuner presenterer KOSTRA data i sine årsmeldinger.

Tre kommuner presenterer KOSTRA informasjon i sin løpende økonomirapportering (tertialrapporter). Syv kommuner bruker ikke KOSTRA til dette formålet.

Tre kommuner bruker data hentet fra KOSTRA når man skal analysere forhold på ulike tjenesteområder, eller vurdere igangsettelse av utredningsoppgaver. Syv kommuner bruker ikke data hentet i KOSTRA når man skal gjøre analyser eller vurdere ulike utredningsoppgaver.

Ni av ti kommuner bruker KOSTRA i forhold til å sammenligne seg med andre. De fleste ser da til nabokommuner, snitt for fylket, landet og sin egen kommunegruppe i KOSTRA.

En av ti bruker annen form for styringsinformasjon. De fleste viser til at de også bruker andre kilder og annen informasjon, uten at dette direkte kan få betegnelsen styringsinformasjon.

5.3.3 Sammenfatning

Tre av de ti kommunene vi har intervjuet har pr vår definisjoner en aktiv bruk av KOSTRA i sin styring.

Men vi ser at nesten alle kommunene i ulike sammenhenger presenterer eller nytter informasjon hentet ut fra KOSTRA.

5.4 Videre anvendelse av informasjonen fra intervjuene

De opplysningene kommunene har gitt om sin aktive bruk av KOSTRA blir trukket inn som en viktig del av delkonklusjonene når vi vurderer kommunenes økonomiske situasjon, for å se om det er noen sammenheng mellom aktiv bruk og økonomisk situasjon. Kommunens opplysninger om sin aktive bruk av KOSTRA, blir også sentrale når vi skal gjøre oppsummering og trekker sluttkonklusjoner for å se om de funn vi har gjort er i samsvar med vår hypotese.

6. Effektivitet

6.1 Innledning

Å måle effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon er en sammensatt og kompleks oppgave. Det er ikke tilstrekkelig å se kun på kvantitative størrelser. Også kvalitative vurderinger må trekkes inn, som blant annet effektene for brukerne/mottakerne av tjenestene. KOSTRA har ikke indikatorer for effektivitet, kun for produktivitet. Vi har valgt å avgrense innholdet i effektivitet til å studere ett av elementene, kostnadseffektivitet. Kostnadseffektiviteten i kommunenes tjenesteproduksjon kan måles ved å se på produktivitetsindikatorerne i KOSTRA.

6.2 Hva er effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon?

Effektivitet defineres av (Busch, Johnsen og Vanebo 2002:77) som verdiskapning i forhold til ressursinnsats. I private virksomheter som opererer i et marked kan virksomhetens effektivitet leses ut av regnskapet ved å se om virksomheten er i stand til å skape økonomiske merverdier for sine eiere. Mer generelt er hele virksomhetens eksistensgrunnlag avhengig av at den makter å skape økonomiske merverdier for sine interessenter, det vil si at belønningene er større enn de bidrag interessentene har gått inn med.

Offentlig forvaltning har andre formål enn private virksomheter og dermed har også effektivitetsbegrepet et annet og mer sammensatt innhold. Siktemålet med kommunal tjenesteproduksjon er å maksimere velferden for innbyggerne. Effektivitet blir et uttrykk for hvor stor nytte innbyggerne opplever å få av de ressurser som inngår i tjenesteproduksjonen. Håndbok om styringsinformasjon i kommunene (KRD: 2001) uttrykker effektivitet som ”å yte de rette tjenestene til de rette brukere med minst mulig ressursbruk”. En slik definisjon illustrerer at effektivitetsbegrepet er sammensatt. Budsjettbalanse er ikke det eneste suksesskriterium, men det er heller ikke tilstrekkelig å ”gjøre de rette tingene”, hvis man gjør det på en lite produktiv måte. Effektivitetskravet innebærer at kommunene skal produsere mest mulig nytte innenfor rammen av tilgjengelige ressurser.

6.2.1 Effektivitetskravets fire elementer

I nevnte håndbok splittes effektivitetskravet opp i fire elementer:

Prioriteringseffektivitet:

Virksomheten må sikre at ressursene rettes inn mot de prioriterte målgruppene (prioritering).

Formålseffektivitet:

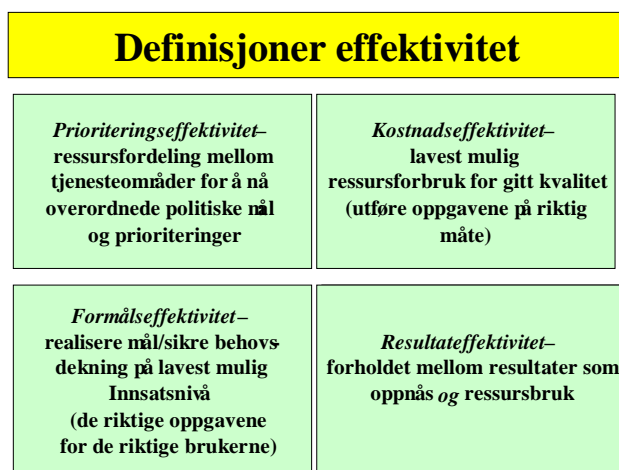
Virksomheten må klare å fange opp de personene i målgruppen som faktisk har behov for tjenesten (dekningsgrader).

Resultateffektivitet:

Tjenestene som ytes må være tilpasset og dekke brukernes behov (behovsdekning).

Kostnadseffektivitet:

Tjenestene må produseres på en produktiv – kostnadseffektiv – måte (produktivitet).

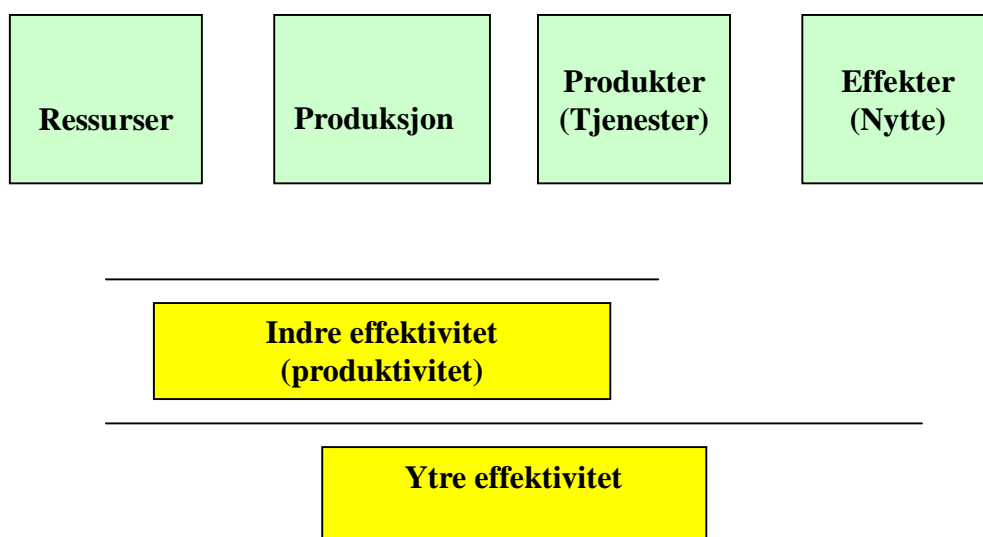


Figur 6.1: Effektivitetskrav i offentlig tjenesteproduksjon (Kilde: KOSTRA)

6.2.2 Effektivitet vs produktivitet

Effektivitet defineres som verdiskapning (resultat) ift ressursinnsats og inneholder dermed også et kvalitativt element. Produktivitet defineres som forholdet mellom produsert mengde og ressursinnsatsen og er en kvantitativ størrelse. Høy produktivitet kan være stor produksjonsmengde innenfor en gitt ressursramme eller en bestemt produksjonsmengde ved lite bruk av ressurser.

Effektivitet er som vist ovenfor sammensatt. I rapporten ”Effektiviseringsnettverk – nasjonale indikasjoner på effektivisering i kommunesektoren” (Füerst & Høverstad:2004) illustreres innholdet i effektivitetsbegrepet på denne måten:



Figur 6.2: Innhold i effektivitetsbegrepet (Kilde: Füerst & Høverstad)

Ytre effektivitet innebærer en vurdering av de oppnådde effektene (nytten) i forhold til de ressursene som er gått med til å produsere bestemte tjenester, mens **indre effektivitet** (produktivitet) innebærer en vurdering av ressursbruken som er knyttet til framstilling av tjenestene.

Vi kan med bakgrunn i innholdet i begrepene ytre og indre effektivitet definere effektivitet som å gjøre de rette tingene (ytre effektivitet) på rett måte (indre effektivitet).

Vi finner det dermed også hensiktsmessig i vår undersøkelse av effektivitetsforskjeller i undersøkelseskommunene å legge til grunn samme begrepsbruk som KS har lagt til grunn for Effektiviseringsnettverkene (Füerst & Høverstad:2004)

- Indre effektivitet = kostnadseffektivitet (produktivitet)
- Ytre effektivitet = resultateffektivitet

6.3 Kvalitetsbegrepet i offentlig tjenesteproduksjon

KOSTRA i sin opprinnelse er bygd opp rundt kvantitative måleindikatorer for prioritering, produktivitet og dekningsgrader. Måleindikatorene sammenstiller data for ressursbruk i tjenesteproduksjonen med økonomiske størrelser. Det har over de senere år pågått et omfattende arbeid for å utvikle indikatorer for kvalitet i KOSTRA. Ved rapporteringen for 2006 ble det for første gang publisert kvalitetsindikatorer i tillegg til kvantitative indikatorer. Styringsparametere som sier noe om kvalitet er viktige i offentlig sektor ettersom tjenestene ikke tilbys i et marked. Samtidig er kvalitetsbegrepet sammensatt med flere dimensjoner. Det er i mange sammenhenger behov for å benytte flere kvalitetsparametere parallelt, parametere som måler både objektiv og subjektiv kvalitet.

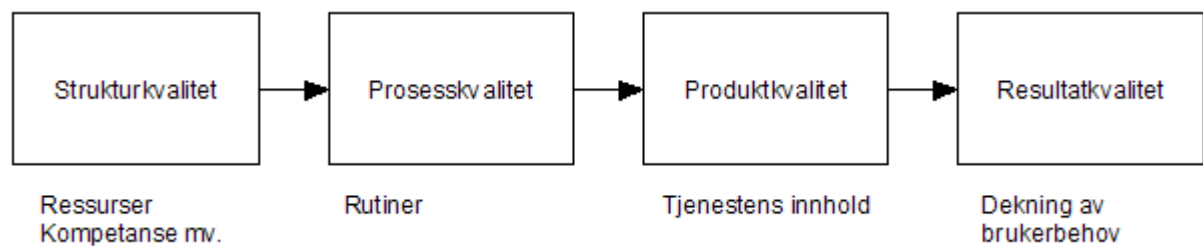
I KOSTRA-regi er det utviklet et rammeverk med definisjoner av kvalitet og en modell for gruppering av kvalitetsindikatorer. Definisjon av kvalitet i ISO9000-standarden er også lagt til grunn i KOSTRA:

”Kvalitet er helheten av egenskaper og kjennetegn et produkt eller tjeneste har, som vedrører dens evne til å tilfredsstille krav eller behov”.

Helheten av egenskaper innebærer at kvaliteten på en tjeneste er avhengig av både det konkrete innholdet i tjenesten og av servicen i grensesnittet mellom tjenesteyter og bruker ved produksjon/levering av tjenesten. For å gi et fullstendig bilde av effekten for brukere og samfunnet, og dermed effektiviteten ved kommunens tjenesteproduksjon, må objektive kvalitetsindikatorer suppleres med mål på subjektiv kvalitet uttrykt gjennom brukernes oppfatning av tjenesten i bruker-/medarbeiderundersøkelser.

Brukerne har ingen absolutt målestokk for å vurdere kvaliteten på en tjeneste. Deres målestokk er de egne forventningene som de stiller til tjenesten. Uansett på hvilket nivå disse forventningene ligger, vil brukeren uttrykke tilfredshet når forventningene/kravene er innfridd, mens brukeren vil være misfornøyd når forventningene/kravene ikke innfris.

Kvalitet og dermed kvalitetsindikatorer kan dermed grupperes fra produksjon av tjenester til den nytten brukerne har av disse;



Figur 6.3: Kvalitetsindikatorer (Kilde: SSB's hjemmesider)

Strukturkvalitet:

Strukturkvalitet omfatter forhold som kan knyttes til institusjonen (strukturen) som produserer varer og tjenester, og defineres ved den standard som finnes på innsatsfaktorene. Dette er for eksempel økonomiske rammebetingelser, personalets kompetanse og utdanning.

Prosesskvalitet:

Prosesskvalitet er knyttet til produksjonsprosessene, og defineres ved den smidighet og effektivitet som ligger til grunn for tjenesteproduksjonen. Dette kan dreie seg om organiseringen av arbeidet, oversiktlige rutiner, metodebruk og klare ansvarsforhold.

Produktkvalitet:

Produktkvalitet er egenskaper ved produktet og/eller tjenesten som er viktige for brukeren, og defineres ved tjenestens innhold og service.

Resultatkvalitet:

Resultatkvalitet er den virkning eller det resultat leveransen av produktet og/eller tjenesten har for brukeren. Resultatkvalitet defineres gjerne ved den behovsdekningen som er oppnådd ved hjelp av tjenesten/produktet og styringsparametere som tar utgangspunkt i aktuelle aktørers subjektive vurdering av kvaliteten (opplevd kvalitet).

6.4 Måleindikatorer på effektivitet

Som omtalt ved utvelgelse av sammenlignbare kommuner må en ved sammenligninger av ressursbruk mellom kommuner ta stilling til hvilke kriterier som er mest relevante å benytte. Regjeringen og Stortingets mål er at innbyggerne skal tilbys likeverdige tjenester uansett hvor i landet en bor. Kommuner som har et mest mulig likt inntektsnivå pr. innbygger vil teoretisk ha tilnærmet samme evne og mulighet til å yte tjenester til innbyggerne sine.

Effektivitet er som vist et sammensatt begrep og det er forbundet med store utfordringer å måle kommunenes effektivitet. Historisk sett har resultatstyring i offentlig sektor vært tilnærmet synonymt med budsjettstyring. Fokus har ligget på kontroll av regnskap mot bevilgede midler i budsjettet. Hvilket resultat ressursinnsatsen har gitt for brukerne og innbyggerne har hatt mindre oppmerksomhet. "Inspirert" av ulike elementer fra NPM samtidig med økende behov for mer effektiv utnyttelse av offentlige midler har fokus i større grad blitt rettet mot brukerperspektivet og bort fra utelukkende kontroll på penger. Ved å styre mer på mål og resultater og mindre gjennom detaljert regnskapsrapportering og prosedyrer er ideen at en stimulerer til økt effektivitet.

For å måle resultateffektiviteten av kommunens tjenesteproduksjon må kvantitative størrelser kobles med data om tjenestens objektive og subjektive kvalitet uttrykt gjennom informasjon om brukertilfredshet og kvalitative indikatorer som fanger opp objektive mål på kvalitet. Innenfor grunnskole utgjør gjennomsnittlig gruppestørrelse 1. til 7. trinn og 8. til 10. trinn, gjennomsnittlige grunnskolepoeng, antall elever pr. pc og andel ansatte med fagutdanning de objektive kvalitetsindikatorene i KOSTRA.

Vi har i vår oppgave avgrenset undersøkelsen av kommunenes effektivitet til å se på forskjeller i den indre effektiviteten, kostnadseffektiviteten. En fordel med å velge grunnskole er at alle innbyggere i aldersgruppen 6-15 år har en lovpålagt plikt til å gå på skolen. Dette forenkler sammenligningsgrunnlaget ved at dekningsgraden er 100 % i det alle som mottar grunnskoletenester er identisk med alle i målgruppen og at mengde undervisningstjenester som skal produseres dermed kan anses for gitt.

Lov og forskrifter sikrer at visse minimumskrav til kvalitet i grunnskoletjenesten er oppfylt. Effektivitet i grunnskoletjenesten kan derfor beskrives som å drifte skolene til lavest mulig kostnad.

Til dette formålet har vi valgt å se på følgende indikator i KOSTRA:

- Netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger 6-15 år

6.4.1 Netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger 6-15 år

En mye benyttet indikator på effektivitet er netto driftsutgift pr. elev.³ Når undervisningens kvalitet holdes konstant, så betyr lavere utgift pr. elev en ressursbesparelse i forhold til høyere utgift pr. elev.

I tabell 6.1 er det gitt en oversikt over utgift pr. elev i 2006, når kommunene er sortert etter stigende elevtall. Stor-Elvdal ligger høyest med kr 98 100,- mens Løten ligger lavest med kr 62 597,-. Tallene i tabell 6.1 er illustrert i figur 6.4.

	Elever	Utgifter pr elev
Stor-Elvdal	318	98 100,-
Våler	430	76 793,-
Åmot	495	69 147,-
Søndre Land	767	74 377,-
Trysil	806	73 651,-
Nordre Land	827	69 096,-
Åsnes	889	67 267,-
Løten	1087	62 597,-
Vestre Toten	1622	65 420,-
Østre Toten	1822	70 912,-
Gjennomsnitt		72 736,-
Standardavvik		9376,-

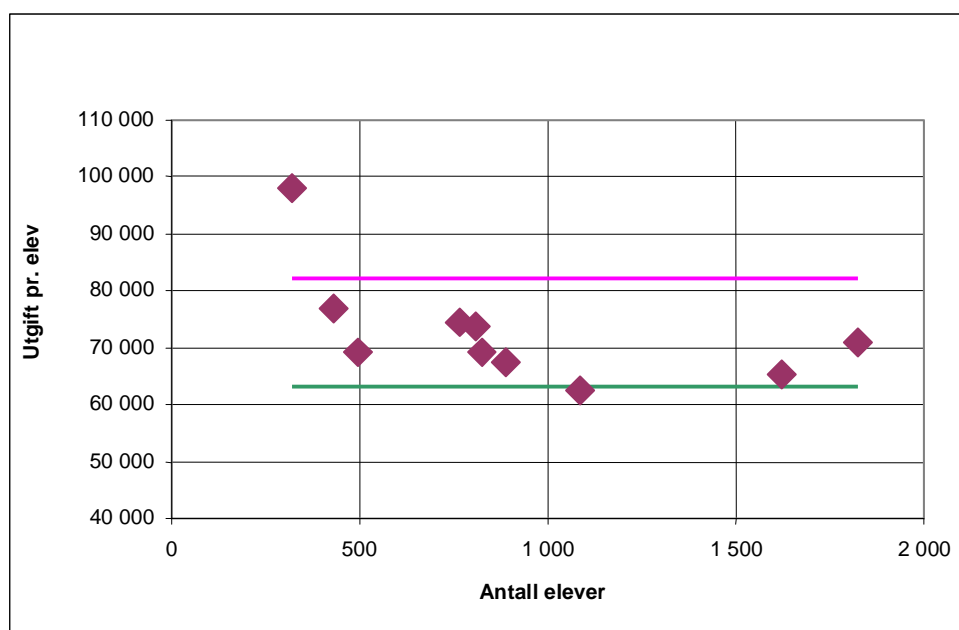
Tabell 6.1: Kommunene som inngår i vår undersøkelse etter elevtall og utgift pr. elev 2006 (Kilde: KOSTRA)

³ Alternativt kunne ”Korrigerte brutto driftsutgifter pr innbygger 6-15 år” vært benyttet som indikator. For de fleste kommuner vil nivået på egne inntekter eller øremerkede tilskudd til grunnskole være ubetydelig slik at det er kun vil være små forskjeller mellom de to indikatorene.

Gjennomsnittsverdien for kommunene er kr 72 736,-. Spørsmålet blir i hvilken grad kommunene har tall som avviker for denne gjennomsnittsverdi. Vi har derfor beregnet standardavviket som er på kr 9376,-. Hvis utgift pr. elev er normalfordelt rundt gjennomsnittsverdi på kr 72 736,- så vil 68 prosent av kommunene ha gjennomsnittsverdier som ligger i intervallet definert ved gjennomsnittsverdien pluss/minus standardavviket, dvs i intervallet mellom kr 63 360,- og kr 82 112,- - jfr. Løvås (2004).⁴ I figur 6.1 er intervallet illustrert med en linje for øvre grense og en linje for den nedre.

Bare en kommune ligger over dette intervall og det er Stor-Elvdal, som ligger godt over. Stor-Elvdal er i areal en av de største kommuner i Norge og har bare 1 innbygger pr. kvadratkilometer.⁵ Stor-Elvdal har lavt folketall, spredt bosetting og flere mindre sentre.

Det er bare en kommune som ligger under og det er Løten. Løten ligger imidlertid bare ubetydelig under. Løten er en kommune der antall elever pr. tusen innbyggere er klart høyere enn landsgjennomsnittet, hvilket antagelig utgjør et element i forklaringen, - jfr. kap 7.



Figur 6.4: Utgifter pr. elev i forhold til pluss/minus ett standardavvik

⁴ Hvorvidt utgift pr. elev er normalfordelt eller tilnærmet normalfordelt spiller ingen avgjørende rolle i denne sammenheng. Et alternativ hadde vært å se på gjennomsnittsverdien pluss/minus 10, 15 eller 20 prosent.

⁵ Kfr Statistisk årbok 2007, tabell 56. Trysil som har et enda større areal har imidlertid 2 innbyggere pr. kvadratkilometer.

Ideelt sett vil vi gjerne anta at det er en sammenheng mellom ressursinnsats og resultat. Høy ressursinnsats og god utnyttelse av ressursene skal føre til at elevene får undervisning av høy kvalitet som igjen gir seg utslag i gode læringsresultater for elevene. Høye netto driftsutgifter til grunnskole pr. elev kan bety at det enten:

- Ufrivillige utgiftsforskjeller som skyldes sosiale, demografiske eller geografiske forhold som kommunen ikke kan påvirke
- Det gis et godt tilbud (stor lærertetthet, høy pc-tetthet e.l.)
- Kommunen har en desentralisert skolestruktur med mange skoler og relativt sett få elever pr. skole
- Grunnskoletjenesten drives ineffektivt

Andre og tredje strekpunkt kan være et resultat av en bevisst prioritering fra kommunestyrets side. Det siste kan være et utslag av manglende vurdering av hva en får tilbake for de ressurser som settes inn i grunnskoletjenesten.

6.4.2 Elever pr. lærerårsverk

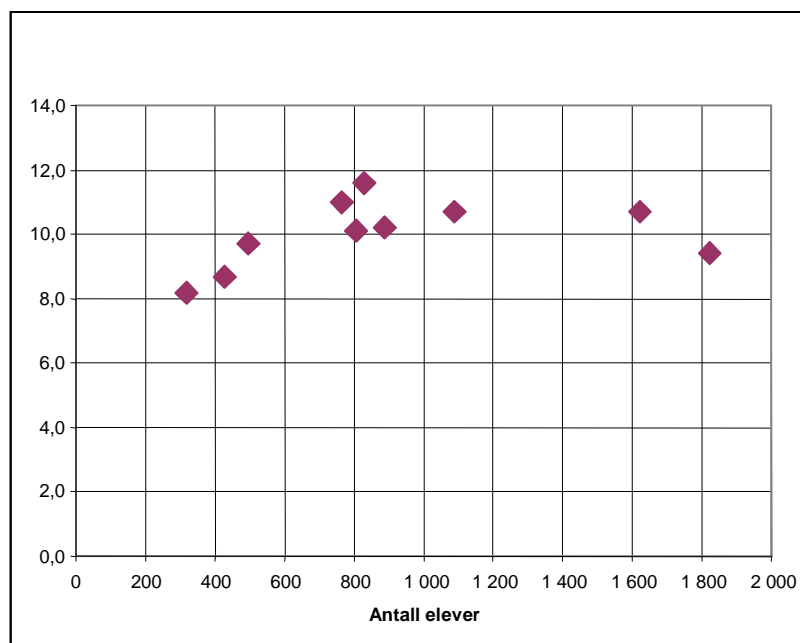
	Elever	Elever pr. lærerårsverk
Stor-Elvdal	318	8,2
Våler	430	8,7
Åmot	495	9,7
Søndre Land	767	11,0
Trysil	806	10,1
Nordre Land	827	11,6
Åsnes	889	10,2
Løten	1087	10,7
Vestre Toten	1622	10,7
Østre Toten	1822	9,4

Tabell 6.2: Kommunene som inngår i vår undersøkelse etter elevtall og antall elever pr. lærerårsverk 2006
(Kilde: KOSTRA)

Observasjonspunktene i figur 6.4 viser en avtagende tendens mot høyre. Andre undersøkelser viser tilsvarende tendens og hovedårsaken til det er ikke ”stordriftsfordeler”, men at større kommuner – gjerne de større byer – har mer konsentrert bosetting, som gir mulighet for et høyere elevtall pr. klasse. Det er antall elever pr. klasse eller pr. lærerårsverk som er den viktigste enkeltfaktoren som påvirker utgiftene pr. elev.

Dette er søkt illustrert noe nærmere i tabell 6.2 som gir antall elever per lærerårsverk i 2006. Effekten synes forholdsvis klar for kommuner med lave elevtall. Den er mindre klar for de større kommuner som er med.

Tallene i tabell 6.2 er illustrert i figur 6.5.



Figur 6.5: Elever pr. lærerårsverk 2006

Den enkeltfaktoren som har størst betydning for kommunenes ressursbruk i grunnskolen er lærertettheten. I tabellen nedenfor har vi vist tallene for elever pr. lærerårsverk og netto driftsutgifter pr. elev for våre kommuner.

	Elever pr. lærerårsverk	Netto driftsutgifter pr. elev
Stor-Elvdal	8,2	98 100,-
Våler	8,7	76 793,-
Åmot	9,7	69 147,-
Søndre Land	11,0	74 377,-
Trysil	10,1	73 651,-
Nordre Land	11,6	69 096,-
Åsnes	10,2	67 267,-
Løten	10,7	62 597,-
Vestre Toten	10,7	65 420,-
Østre Toten	9,4	70 912,-
Gjennomsnitt		72 736,-
Landsgjennomsnitt		

Tabell 6.3: Elever pr. lærerårsverk og netto driftsutgifter pr. elev 2006 (Kilde: GSI og KOSTRA)

Tabellen viser, ikke overraskende, et slikt mønster selv om sammenhengene ikke er like tydelige for alle kommunene. Lønnsutgifter utgjør den desidert største delen av utgiftene i grunnskolen. Lærertetthet, og også, lærersammensetningen vil dermed ha betydning for kommunens ressursbruk. Et lærerkollegium med lang ansiennitet vil høyere utgifter enn et kollegium av nyutdannede når lærertettheten er den samme.

(Fürst og Høverstad: 2004) gjennomførte en tilsvarende analyse av 114 kommuner som var deltagere i Effektiviseringsnettverkene til KS. De fant en nær sammenheng mellom antall elever pr. undervisningsrelatert årsverk og kommunens brutto driftsutgifter (korrelasjonskoeffisient $r = 0,83$). Samtidig fant man en tydelig sammenheng mellom lærertetthet og utgifter til undervisningsmateriell. Kommuner med høy lærertetthet har også høye utgifter til undervisningsmateriell pr. elev.

Undersøkelsen viste også betydelige variasjoner mellom nettverkskommunene for netto driftsutgifter pr. elev og antall elever pr. lærerårsverk. Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole (ikke fratrasket grunnskolens egne sektorinntekter. Disse antas i praksis å være av ubetydelig omfang slik at korrigerte brutto driftsutgifter kan brukes som et mål på ressursbruk på linje med netto driftsutgifter.) varierte fra kr 48 666,- (2003-tall) til kr 111 751,- pr. elev. Antall elever pr. lærerårsverk varierte fra 6,55 til 18,89. Kommunen med de laveste utgiftene benyttet godt under halvparten av det kommunen med de høyeste utgiftene gjorde. Antall elever pr. lærerårsverk er nær 3 ganger så høyt i den mest "produktive" kommunen som i kommunen med lavest antall elever.

6.5 Oppsummering

Å måle effektiviteten i kommunenes tjenesteproduksjon er komplisert, dels fordi effektivitetsbegrepet er svært sammensatt, og dels fordi indikatorer og metoder for å måle effektivitet har innebygde begrensninger i hva de faktisk måler.

Vår undersøkelse av kommunenes kostnadseffektivitet gir indikasjoner på forskjeller, men hvor stor del av disse forskjellene i ressursbruk mellom kommunene som kan henføres til forskjeller i effektivitet er svært vanskelig å måle. Som vist påvirkes kommunenes ressursbruk til grunnskole både av frivillige og ufrivillige kostnadsforskjeller.

I og med at alle innbyggere i den aktuelle aldersgruppen skal ha et skoletilbud er dekningsgraden forutsetningsvis 100 % – og forskjellene i kommunenes bevilgninger er i all hovedsak avhengig av hvor mye den enkelte eleven i kommunen koster.

Grunnskoleutgiftene varierer mye mellom kommunene. Det kan skyldes delvis ulike utgiftsbehov i kommunene grunnet forskjeller i sosiale, demografiske og geografiske forhold uttrykt gjennom ekstra ressursbehov til elever, befolkningens alderssammensetning og bosettingsmønstre.

Ved å bruke netto driftsutgifter pr. innbygger 6-15 år (og øvrige indikatorer for produktivitet i KOSTRA) som mål på kostnadseffektivitet vil en ikke kunne isolere den del av ressursinnsatsen som er en konsekvens av ufrivillige utgiftsforskjeller. I prinsippet skal slike ufrivillige utgiftsforskjeller kompenseres fullt ut gjennom inntektssystemet slik at alle kommuner gis samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud. Denne kompensasjonen kommer ikke til uttrykk i nøkkeltallene i KOSTRA.

7. Prioritering

7.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi på prioriteringsindikatorene i KOSTRA og om de faktisk måler det de har til hensikt å gjøre. Vi har sett nærmere på 2 indikatorer, netto driftsutgift til grunnskole pr. elev og grunnskolens budsjettandel, med spesielt fokus på ufrivillige kostnaders betydning for ressursbruken i grunnskolen. Gir disse indikatorene relevant informasjon om kommunens faktiske prioriteringer og ressursbruk innenfor grunnskole?

7.2 Hva innebærer prioritering i offentlig sektor?

Prioritering defineres i Håndbok i bruk av KOSTRA-tall (KRD:2001) som et uttrykk for hvordan kommunen velger å disponere de tilgjengelige ressursene mellom tjenester.

Prioritering gis ofte et negativt ”stempel” ved at det blir fokusert på det som velges bort framfor det som faktisk prioriteres. I en politisk kontekst handler prioritering om at politikerne unnlater å gjennomføre tiltak som er gode, fordi man ønsker å bruke tilgjengelige ressurser på å gjennomføre tiltak som er enda bedre.

7.2.1 Prioriteringsindikatorer i KOSTRA

Indikatorene for prioritering er i KOSTRA definert som (KRD: 2001b)

Ressursbruk pr. innbygger i målgruppen:

$$\frac{\text{Netto driftsutgifter til en tjeneste}}{\text{Antall innbyggere i målgruppen for tjenesten}}$$

Nøkkeltall for prioriteringer innenfor grunnskoletjenesten er uttrykt gjennom:

- Grunnskoletjenestens andel av den samlede nettorammen (budsjettandel)
- Nettodriftsutgifter til grunnskoletjenesten pr. innbygger

Indikatorene i KOSTRA for prioritering skal gi kommunen en mulighet til å synliggjøre hvordan en faktisk har prioritert mellom tjenester og gjøre den informasjonen tilgjengelig for en reell drøfting i kommunestyret. Prioriteringsindikatorene uttrykker ikke kun de prioriteringene som det enkelte kommunestyret har vedtatt av egen fri vilje. En rekke andre faktorer som demografi, geografi og sosiale forhold påvirker også hvor store bevilgningene til en tjeneste må være for å yte tilfredsstillende tjenester.

Selv om prioriteringsindikatorene ikke utelukkende uttrykker hvor mye kommunestyret av fri vilje har prioritert til den enkelte tjeneste viser de likevel hvor mye ressurser kommunen faktisk har brukt på tjenesten. Politikerne kan gjennom prioriteringer påvirke både inntektene og kostnadene. Egne inntekter kan økes ved for eksempel å innføre eiendomsskatt. Kostnadene kan påvirkes ved for eksempel å endre skolestruktur og øke/reducere lærertetthet.

Kommunesektoren er i stor grad rammefinansiert. Gjennom Stortingets bevilgningsvedtak fastsettes rammene for kommunesektorens frie inntekter. Frie inntekter defineres som inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter og består av skatt av inntekt og formue og rammetilskudd. Disse inntektene utgjør i gjennomsnitt mellom 60 og 70 % av en kommunes samlede inntekter. I tillegg har kommunene sektor- eller tjenestespesifikke inntekter som salgs- og gebyrinntekter og øremerkede statstilskudd. Noen kommuner har valgt å innføre eiendomsskatt som øker inntektene og noen kommuner har rettigheter som kan utløse inntekter fra konsesjonskraft. Ut fra dette ser vi at forutsetningene for å kunne tilby likeverdige tjenester til innbyggerne, bare ved å studere inntektssiden, er høyst ulike mellom kommuner.

Kommunestyret i den enkelte kommune foretar sine prioriteringer gjennom å disponere netto budsjettamme på de ulike oppgaver/tjenester som skal løses eller ytes. Størrelsen på denne nettorammen bestemmes av størrelsen på de frie inntektene kommunen har i form av skatteinntekter, generelle statlige rammetilskudd, eiendomsskatt og kraftinntekter.

7.3 Det grunnleggende budsjettproblem

Kommunene er budsjettstyrte. Det betyr at tjenesteproduksjonen tar utgangspunkt i de budsjettmidlene som er stilt til disposisjon i budsjettet. Til grunn for budsjettet ligger et politisk vedtak. Det er dermed prinsipielt de folkevalgte oppfatning og fortolkning av innbyggernes behov for ulike tjenester som avgjør hvordan de tilgjengelige ressursene fordeles mellom de mange oppgavene kommunene har.

(Stein Østre 1993:165) beskriver dette som ”det grunnleggende budsjettproblem”. Ifølge Østre består det grunnleggende budsjettproblem i

” å finne fram til den best mulige fordeling av en gitt inntekt mellom de ulike tjenester. Anta at de 2 tjenestene er henholdsvis barnehage og pleie og omsorg. Problemet er å dele inntektene mellom disse 2 viktige tjenestene. Skal man prioritere de unge eller de gamle? Svaret som de fleste vil gi er at begge grupper skal prioriteres og det bidrar i liten grad til å løse problemet. Sagt på en annen måte er problemet å finne fram til en fornuftig helhetsvurdering eller avveining mellom grupper med motstridende interesser. Interessene er motstridende fordi begge gruppers behov må dekkes ved den gitte inntekt. Det er da slik at hvis den ene gruppe får mer, må den annen gruppe nødvendigvis få mindre. Det er viktig å merke seg at løsningen på det grunnleggende budsjettproblem må være et kompromiss der de enkeltes behov imøtekommes i begrenset grad. Det grunnleggende budsjettproblem i en situasjon med mange kommunale oppgaver representerer derfor en ubehagelig valgsituasjon for de folkevalgte, som gjennom det kommunale selvstyre har ansvaret for å foreta de nødvendige avveininger mellom befolkningsgrupper med motstridende interesser”.

Hvordan de folkevalgte prioriterer varierer over tid og mellom kommuner. Ofte er det imidlertid lite tydelig hvordan disse prioriteringene faktisk er. Budsjettfordelingen i kommunene er tradisjonelt preget av en inkrementalistisk tilnærming. Det betyr at man i stor grad tar utgangspunkt i fjorårets bevilgninger og ”flikker” på disse. Enten ved å ta inn eller ut konkrete enkelttiltak og poster, eller ved at man gir prosentmessige tillegg eller kutt.

De faktiske prioriteringene som vedtas for det enkelte året eller en økonomiplanperiode vil ofte være preget av bl.a. statlige styringssignaler, endringer i befolkningssammensetningen eller opinionens fokus på enkelte tjenestoområder. (Fürst og Høverstad: 2004) beskriver kjernen i den politiske prioriteringsoppgaven som å tolke og oversette statens styringssignal og innbyggernes krav og forventninger og tilpasse disse til kommunens disponible ressurser for å maksimere velferden. Brukernes krav til hvilke tjenester som ønskes og hvilken kvalitet disse tjenestene forventes å ha kan kartlegges gjennom undersøkelser av brukertilfredshet. Innbyggerne på sin side gir tilbakemelding om hvordan de opplever nytten som de politiske prioriteringene har ført til gjennom å delta på demokratiske arenaer, tradisjonelt gjennom deltagelse i valg til kommunestyret.

7.4 Måleindikatorer for prioritering

Som beskrevet under avsnitt 7.2.1 skal indikatorene for prioritering gi synliggjøre hvordan kommunen faktisk har prioritert mellom tjenester og gjøre den informasjonen tilgjengelig for en reell drøfting i kommunestyret.

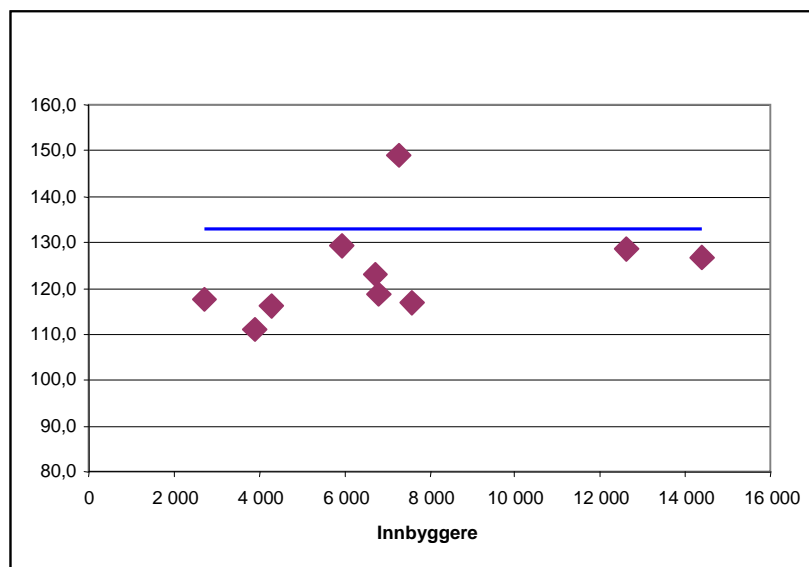
7.4.1 Antall elever pr. 1000 innbyggere

Antall elever pr. innbygger gir uttrykk for hvorledes rent demografiske forhold påvirker utgiftsbehovet i grunnskolen. I tabell 7.1 er det gitt en oversikt for de ti kommuner som er undersøkt. Det er også oppgitt tall for landsgjennomsnittet, som er på 132,8 elever (innbyggere i aldersgruppen 6 til 15 år) pr. 1000 innbygger. Disse tall er illustrert i figur 7.1. Det er en kommune som skiller seg ut og som ligger klart over landsgjennomsnittet og det er Løten. Det henger trolig sammen med at Løten ligger midtveis mellom vekstkommunene Elverum og Hamar og framstår som et attraktiv, barnevennlig boligområde med et mer moderat prisnivå på boliger.

De øvrige kommuner ligger under landsgjennomsnittet. Det kan observeres at de 4 kommunene i Oppland (Søndre og Nordre Land, Vestre og Østre Toten) alle ligger nærmere landsgjennomsnittet og klart over kommunene i Hedmark, med unntak av Løten. Alle kommunene har opplevd befolkningsnedgang i perioden 2003-2007. Nedgangen har relativt sett vært størst i Åsnes, Stor-Elvdal og Trysil.

	Befolkning	Elever pr. tusen innbyggere
Stor-Elvdal	2707	117,5
Våler	3877	110,9
Åmot	4284	116,2
Søndre Land	5932	129,3
Nordre Land	6720	123,1
Trysil	6782	118,8
Løten	7290	149,1
Åsnes	7604	116,9
Vestre Toten	12 610	128,6
Østre Toten	14 389	126,6
Landsgjennomsnitt		132,8

Tabell 7.1: Elever pr. tusen innbyggere i 2006 for de kommuner som inngår i vår undersøkelse
(Kilde: KOSTRA)



Figur 7.1: Elever pr. tusen innbyggere i 2006

Et lavt antall elever pr. tusen innbyggere vil på den ene side kunne tilsi at utgiftsbehovet i grunnskolen blir relativt mindre, mens det på den annen side kan bety at eksisterende undervisningskapasitet blir dårligere utnyttet.

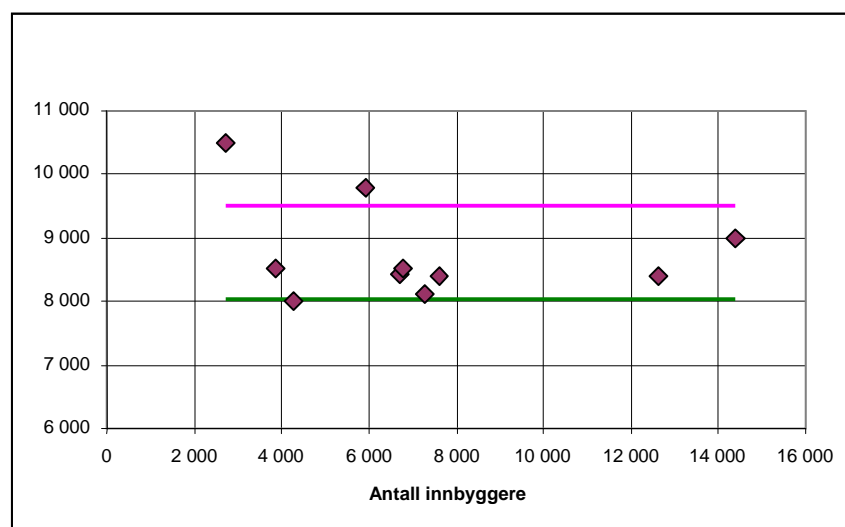
7.4.2 Netto driftsutgift til grunnskole pr. innbygger

I tabell 7.2 er det gitt en oversikt over grunnskoleutgift pr. innbygger i 2006 for undersøkelseskommunene. Gjennomsnittsutgiften er kr 8766,- og standardavviket er kr 742,-.

Hvis grunnskoleutgift pr. innbygger er tilnærmet normalfordelt vil 68 prosent av observasjonene ligge innenfor et intervall rundt gjennomsnittet pluss/minus ett standardavvik. Det vil i dette tilfelle gi et intervall fra kr 8024,- og kr 9508,- som er illustrert i figur 7.2. To kommuner ligger over gjennomsnittet. Det er Stor-Elvdal og Søndre Land. Årsaken når det gjelder Stor-Elvdal er høy lærertetthet, spredt bosettingsmønster med flere grendesentre med egen skole. Stor-Elvdal har de siste årene opplevd en forholdsvis markert befolkningsnedgang. Høye utgifter kan trolig være en indikasjon på lavere kapasitetsutnyttelse i undervisningen og et uttrykk for at tilpasningen til et lavere elevtall så langt ikke har gitt full virkning i ressurstildelingen. Bare en kommune ligger under nedre grense. Det er Åmot med kr 8006,- i grunnskoleutgift per innbygger. Årsaken til det er at kommunen har et betydelig antall gjesteelever hvor elevenes hjemkommune refunderer utgiftene til grunnskole for disse.

	Befolkning	Utgift pr. innbygger
Stor-Elvdal	2707	10 481,-
Våler	3877	8501,-
Åmot	4284	8006,-
Søndre Land	5932	9780,-
Nordre Land	6720	8442,-
Trysil	6782	8525,-
Løten	7290	8129,-
Åsnes	7604	8400,-
Vestre Toten	12 610	8405,-
Østre Toten	14 389	8989,-
Landsgjennomsnitt		8766,-
Standardavvik		742,-

Tabell 7.2: Grunnskoleutgift pr. innbygger i 2006 for de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: KOSTRA)



Figur 7.2: Grunnskoleutgifter pr. innbygger i 2006 (Kilde: KOSTRA)

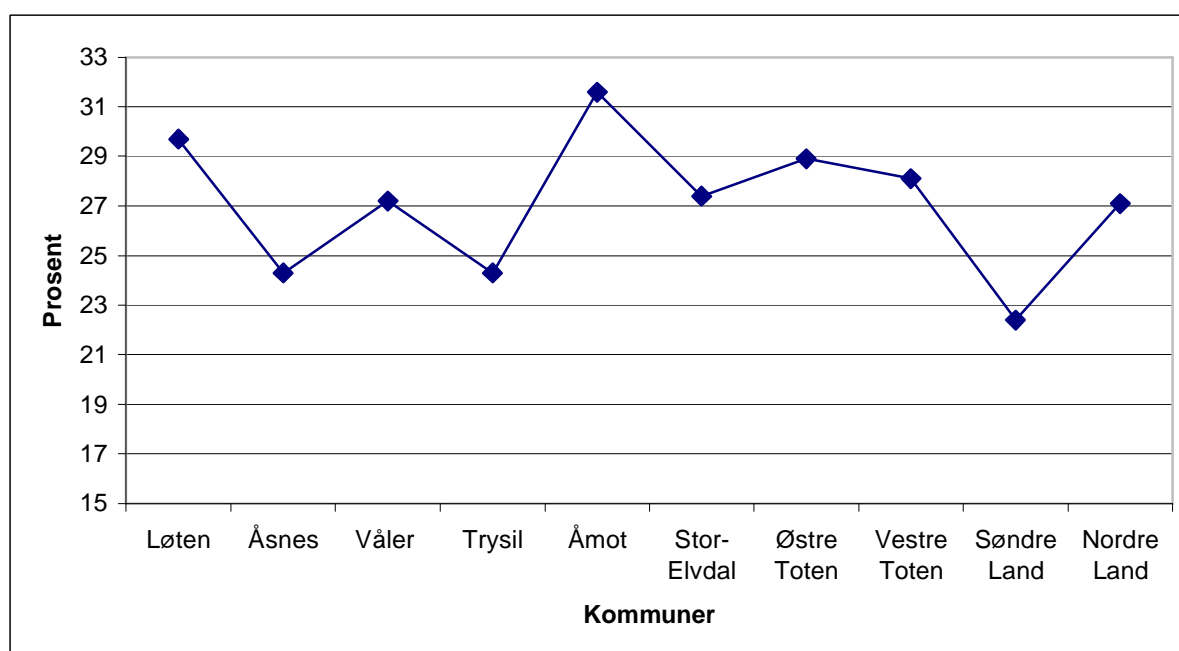
7.4.3 Grunnskolens budsjettandel

Budsjettandelen for en tjeneste kan defineres som forholdstallet mellom bevilgede driftsutgifter til tjenesten og summen av de samlede driftsutgifter. Budsjettandelen til grunnskolen blir følgelig forholdstallet mellom driftsutgifter til grunnskolen og samlede driftsutgifter, dvs.

$$a = \frac{\text{utgifter til skole}}{\text{sum utgifter}}$$

Multipliserer man dette forholdstallet a med 100 får man budsjettandelen uttrykt i prosent eller med andre ord budsjettprosenten. Det spiller derfor ingen rolle om man taler om budsjettandeler eller budsjettprosenten.

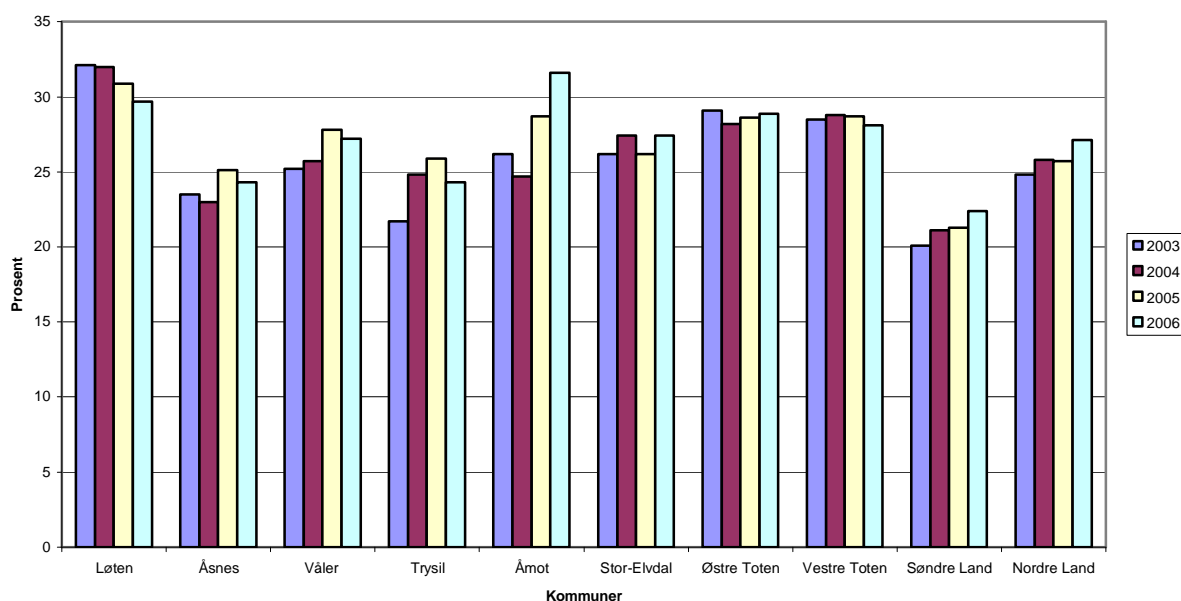
Figur 7.3 nedenfor viser budsjettandel til grunnskole i de valgte kommunene for 2006.



Figur 7.3: Netto driftsutgifter til grunnskole i prosent av samlede netto driftsutgifter i 2006 (Kilde: KOSTRA)

Variasjonsbredden mellom kommunene er betydelig, fra 22,4 % i Søndre Land til 31,6 % i Åmot, med et snitt på 27,1 %. Omformulert i kroner og ører bruker Åmot over 9 øre mer av hver krone på grunnskole enn det Søndre Land gjør. Det gir indikasjon på at Åmot prioriterer grunnskole høyere enn de øvrige kommunene, men kan også være et utslag av ulikheter kommunene i mellom som det enkelte kommunestyre ikke kan velge bort.

En begrensning i å bruke netto driftsutgifter er at en ikke fanger opp størrelsen på sektorenes/tjenestenes egne inntekter i form av salgs- og gebyrinntekter, refusjonsinntekter og øremerkede tilskudd. Dersom disse egne inntektene utgjør betydelige beløp vil dette påvirke størrelsen på de relative andelene tjenestene i mellom. Åmot har i 2006 mottatt betydelige statlige midler som har redusert netto utgifter på tjeneste administrasjon som har medført betydelig økning i budsjettandelen for andre tjenester, herunder grunnskole som har økt fra 28,7 % i 2005 til 31,6 % i 2006.



Figur 7.4: Netto driftsutgifter til grunnskole 2003-2006 i % av totale netto driftsutgifter
(Kilde: KOSTRA)

Ved å se på utviklingen i kommunenes andel av netto driftsutgifter til grunnskole over flere år kan vi få et bredere grunnlag for å vurdere om utviklingen er uttrykk for en prioritering fra det enkelte kommunestyrets side. I perioden 2003-2006 har alle kommuner, med unntak av Løten, opprettholdt eller økt grunnskolens andel sammenlignet med 2003-nivå.

En slik utvikling er ikke uventet med bakgrunn i blant annet ”Kompetanseløftet” og andre statlige satsinger på grunnskolen i perioden. Satsingene er i hovedsak finansiert gjennom økte rammeoverføringer til kommunene og skal derfor kunne komme til uttrykk i høyere netto budsjettandel til grunnskole avhengig av i hvor stor utstrekning den enkelte kommune har valgt å følge opp statens satsing.

Imidlertid vil ikke budsjettandeler gi uttrykk kun for kommunestyrets ”frie” prioritering mellom tjenester. Det er store demografiske, sosiale og geografiske forskjeller i kommune-Norge og kostnadene varierer med disse forholdene. Dette er kostnadsforskjeller kommunene ikke kan velge seg bort fra. En kommune er geografisk lokalisert der den ligger og har de innbyggere den har. Demografiske, sosiale og geografiske faktorer har betydning for etterspørselen etter tjenester og dermed også på kostnadene ved produksjon av samme tjeneste. Disse forholdene skal inntektssystemet kompensere for.

I tabell 7.3 nedenfor har vi sammenstilt noen faktorer som påvirker størrelsen på netto driftsutgifter til grunnskole i den enkelte kommune. Tabellen er delt i faktorer som kommunestyret selv kan påvirke gjennom egen prioritering og faktorer som ligger utenfor kommunestyrets mulighet til å påvirke.

		Indikatorer som kommunestyret ikke kan prioritere bort		Indikatorer for kommunestyrets frie prioritering				
Kommuner	Netto budsjettandel til grunnskole	Andel 6-15 år av total befolkning	Kommunens flateinnhold	Antall skoler	Antall elever pr skole	Antall elever pr lærer	Lærer-tetthet 1. – 7. trinn	Lærer-tetthet 8. – 10. trinn
Løten	29,7 %	14,9 %	370 km ²	6	181	10,7	13,6	15,6
Åsnes	24,3 %	11,7 %	1 041 km ²	5	178	10,2	11,0	15,3
Våler	27,2 %	11,1 %	705 km ²	4	108	8,7	11,0	12,8
Trysil	24,3 %	11,9 %	3 016 km ²	8	101	10,1	11,0	12,8
Åmot	31,6 %	11,6 %	1 339 km ²	4	124	9,7	13,3	15,4
Stor-Elvdal	27,4 %	11,7 %	2 167 km ²	5	64	8,2	9,3	12,4
Østre Toten	28,9 %	12,7 %	554 km ²	14	130	9,4	11,3	15,3
Vestre Toten	28,1 %	12,9 %	257 km ²	8	203	10,7	13,2	16,1
Søndre Land	22,4 %	12,9 %	729 km ²	5	153	11,0	13,4	16,0
Nordre Land	27,1 %	12,3 %	955 km ²	3	276	11,6	14,9	15,5

Tabell 7.3: Nøkkeltall for skole for de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: Kommunenøkkelen 2006-2007, Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 2005-2006 og KOSTRA)

Ser vi isolert på faktorer kommunestyret kan påvirke gjennom egne prioriteringer skulle en anta at få skoler med mange elever gir ”stordriftsfordeler” og at dette sammen med lavere lærertetthet (høyest antall elever pr. lærerårsverk) gir utslag i lavere budsjettandel. Som tabellen viser er det betydelige forskjeller i skolestruktur kommunene mellom, antall skoler spenner fra 3 skoler i Nordre Land til 14 i Østre Toten og antall elever pr. skole varierer fra lavest i Stor-Elvdal med 64 til høyest i Nordre Land med 276. Kommunene er også av svært ulik geografisk utbredelse fra Vestre Toten som er minst med 257 km² til Trysil med et flateinnhold på 3016 km². Dette vil medføre høyere utgifter til skoleskyss i Trysil enn i Vestre Toten samtidig som geografi, eller mer presist bosettingsmønsteret, vil stå sentralt ved vurdering av skolestruktur (Vestre Toten har like mange skoler som Trysil, 8, selv om Trysil er nær 12 ganger større i utstrekning).

Studerer vi alle tallene under ett gir de ikke grunnlag for å konkludere med at det er noen sammenheng mellom kommunenes netto budsjettandel til grunnskole og faktorene som påvirker prioriteringene.

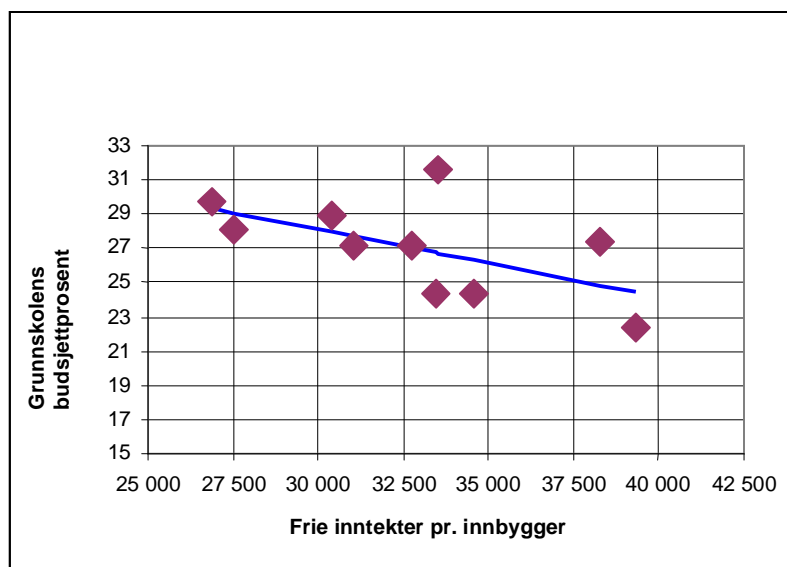
Inntektssystemet skal som tidligere nevnt i prinsippet utjevne fullt og helt for forskjeller i utgiftsbehov kommunene i mellom som skyldes sosiale, demografiske og geografiske forhold. Ved å bruke budsjettandel som mål eliminerer vi for ulikheter i kommunenes frie inntekter inklusiv eiendomsskatt og kraftinntekter. Dersom to kommuner prioriterer grunnskole likt vil budsjettandelen teoretisk være lik uavhengig av om kommunene har likt eller ulikt inntektsgrunnlag. I tabell 7.4 er kommunene sortert etter frie inntekter pr. innbygger. I figur 7.5 angis de faktiske budsjettandeler. Det synes i figuren å være en forholdsvis klar tendens til at budsjettandeler for grunnskolen avtar med størrelsen på kommunenes frie inntekter.

	Frie inntekter pr. innbygger	Faktiske budsjettprosent	Beregnet budsjettprosent
Løten	26 869,-	29,7	29,3
Vestre Toten	27 519,-	28,1	29,1
Østre Toten	30 402,-	27,9	27,9
Nordre Land	31 039,-	27,1	27,7
Våler	32 744,-	27,2	27,0
Åsnes	33 443,-	24,3	26,8
Åmot	33 502,-	31,6	26,7
Trysil	34 549,-	24,3	26,3
Stor-Elvdal	38 285,-	27,4	24,9
Søndre Land	39 304,-	22,4	24,5

Tabell 7.4: Grunnskolens budsjettprosent i 2006 for de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: KOSTRA)

Denne avtagende tendens kan undersøkes nærmere ved en regresjonsberegning, der man beregner en rettlinje som har minst mulig avvik med de faktiske observasjoner. Regresjonsanalyse behandles i de fleste lærebøker i teoretisk statistikk. (Løvås 2004: kap 7)

Med bare ti kommuner er en slik regresjonsanalyse ikke særlig utsagnskraftig. Det spiller mindre rolle her da poenget bare er å illustrere at en hoveddeterminant for budsjettandeler er den samlede inntekt (eller eventuelt den samlede utgift).



Figur 7.5: Grunnskolen budsjettandel i forhold til frie inntekter pr. innbygger

En slik observasjon er i tråd med funn i en undersøkelse utført av (Fürst og Høverstad: 2004) av 114 kommuner som har vært deltakere i Effektiviseringsnettverkene. Der påvises det at nivået på frie inntekter pr. innbygger har stor betydning for kostnadene pr. elev i grunnskolen. Kommuner med høye driftsinntekter bruker mer ressurser på grunnskole. I undersøkelsen ble det påvist en meget sterk sammenheng mellom nivået på frie driftsinntekter og bevilgningene til grunnskolene (korrelasjonskoeffisient på $> 0,8$).

7.5 ”Engels lov”

Som vist ovenfor har vi funnet indikasjoner på en sammenheng mellom netto budsjettandel til grunnskole og størrelsen på kommunenes frie inntekter.

På 1850-tallen gjennomførte den tyske statistiker Ernst Engel av husholdningers forbruksutgifter. (Sæther: 2003)

Dette er blant de første kvantitative økonomiske analyser man kjenner til. Engel viste at husholdningers utgifter til mat steg i absoluttverdi, dvs uttrykt i kroner, samtidig som matvareutgiftenes andel av de samlede utgifter avtok relativt sett, dvs synkende budsjettandel.

Engels lov kan illustreres med tall for to kommuner, nemlig Alta i Finnmark og Bykle i Aust Agder.

	Alta	Bykle
Brutto driftsutgifter pr. innbygger	46 909,-	171 001,-
Grunnskoleutgift pr. innbygger	12 784,-	23 664,-
Budsjettprosent	27,3	13,8

Tabell 7.5: Illustrasjon av prioriteringsforskjeller mellom to kommuner (Kilde: Kommunenøkkel 2006/2007)

Regnet pr. innbygger har Bykle 3,6 gang så høy bruttoutgift pr. innbygger som Alta. Grunnskoleutgift pr innbygger er nesten dobbelt (1,9) så stor i Bykle som i Alta. Bykle har således absolutt sett en høyere utgift til skolen enn Alta. På den annen side er grunnskolens budsjettprosent i Alta nesten dobbelt så høy (1,98) som i Bykle. Bykle bruker altså vesentlig mer enn Alta til skolen, men skolen belaster budsjettet samtidig i vesentlig mindre grad på grunn av de høye inntekter. Ut fra dette er det selvsagt umulig å si noe om det er de folkevalgte i Alta eller Bykle som prioriterer skoleformål sterkest.

7.6 Oppsummering

Prioriteringsindikatorene i KOSTRA som mål på kommunenes prioritering av en tjeneste uttrykt gjennom politiske beslutninger har som vist foran klare begrensninger. Dette først og fremst fordi indikatorene ikke kun uttrykker de prioriteringene som det enkelte kommunestyret vedtar av egen fri vilje, men også forhold som ligger utenfor kommunestyrets påvirkning og som påvirker ressursbehovet. En høy andel innbyggere i skolealder antas i utgangspunktet å medføre at en høyere andel av budsjettet må allokere til grunnskolen. Det samme gjør geografi og bosettingsmønster. Det er således vanskelig å isolere hvor stor utslag på netto budsjettandel kommunestyrets frie prioriteringer har.

Vi har ved å anvende ”Engels lov” vist at det er vanskelig å si noe om hvilke kommuner som prioriterer grunnskole ved å se på netto budsjettandel. Netto budsjettandel er lite egnet til å uttrykke noe entydig om kommunenes faktiske prioriteringer.

Av de kommuner vi har undersøkt er det få som gjør aktive prioriteringer med bakgrunn i data fremkommet i KOSTRA (jfr. kapittel 5.3.3)

8. Økonomisk situasjon

8.1 Innledning

Dette delspørsmålet vil bli søkt løst som følger. Vi gir først en kortfattet beskrivelse på hva økonomisk situasjon kan sies å være. Deretter gir vi en definisjon på ”god økonomi”, herunder også en problematisering av begrepet. Så prøver vi å gjøre en operasjonalisering av begrepet gjennom å se dette i forhold til ulike teoretiske definisjoner på finansiell situasjon, og økonomisk og politisk kapital. Vi ser dette så i forhold til hva kommunene selv har sagt om sin aktiv bruk av KOSTRA som et styringsverktøy. Til slutt gjøres en oppsummering og konklusjon på om vi kan se noen sammenheng mellom aktiv bruk av KOSTRA-data i styring og kommunens økonomiske situasjon.

8.2 Mål for økonomisk situasjon i kommunesektoren?

Økonomisk situasjon må kunne sies å si noe om i hvilken grad kommunene er i stand til å levere kommunens innbyggere tjenester.

Her spiller mange elementer inn, den viktigste må kunne sies å være hvilket kommunesopplegg Stortinget legger opp til for kommunesektoren. Inntektene kommer i alle hovedsak enten gjennom øremerkede tilskudd eller frie inntekter. Øremerkede tilskudd motsvares i stor grad av tilsvarende utgifter til det formålet som staten bestemmer. Disse er sterkt økende blant annet i forhold til sterkt satsing på barnehageutbygging fra statens side. De frie inntektene er summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Disse kan kommunene råde over selv, men må balanseres mot behovet for tjenester og totaliteten i økonomien til den enkelte kommune.

Av andre forhold som også spiller inn i forhold til kommunens økonomiske situasjon er blant annet sysselsetting, demografiske forhold, lønnsoppgjør, og at forventningene generelt til kommunale tjenester er sterkt økende. I tillegg må man ha midler til vedlikehold av infrastruktur. For å ikke skape sprik mellom oppgaver og inntekter, må kommunenes netto driftsresultat over tid være i balanse.

8.2.1 Netto driftsresultat som mål på ”god økonomi”?

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser **netto driftsresultat** som den beste resultatindikatoren for om kommunen er i økonomisk balanse. Netto driftsresultat er lik driftsinntektene, inkludert renteinntekter og mottatte innbetalinger av avdrag på kommunens utestående fordringer fratrukket det som ubetales til driftsutgifter og betalte renter og avdrag på gjeld. Netto driftsresultatet gir dermed uttrykk for forskjellen mellom det kommunen får inn av midler til driften, pluss rente- og avdragsinnbetalinger på utestående fordringer, og det som betales ut til den løpende driften og til å betjene gjelden. Samlet gir netto driftsresultat uttrykk for endringer i driftslikviditeten i kommunen. Er netto driftsresultat positivt, kan kommunen sette av disse midlene på fonds eller bruke dem til å finansiere investeringer, dvs. øke arbeidskapitalen i kommunen. Og motsatt dersom netto driftsresultat er negativt.

Netto driftsresultat er altså en hovedindikator for mål på økonomisk balanse i kommune-Norge. Netto driftsresultat viser som sagt årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Etter Teknisk beregningsutvalgs (TBU) sin vurdering bør netto driftsresultat over tid være om lag 3 % målt i forhold til driftsinntektene for at formuesbevaringsprinsippet skal være oppfylt.

8.2.2 Problematisering av begrepet netto driftsresultat

Kommuneøkonomien er i rask bedring som følge av sterk økning i inntektene. (ECON: 2007) Bedringen fører til at det fremkommer krav om at kommunene må trappe opp tilbudet av velferdstjenester raskere enn mange kommuner til nå har gjort. Talsmenn for raskere opptrapping av velferdstilbudene viser blant annet til at netto driftsresultat i kommunene har økt markert de par siste årene. Det hevdes at kommunene ikke må sette penger på bok, men prioritere innbyggernes behov for flere og bedre velferdstjenester. (ECON: 2007)

For en gjennomsnittskommune bør som sagt netto driftsresultat ligge på rundt 3 % av driftsinntektene i et normalår. I år med ekstraordinært høye inntekter, som i 2006, bør netto driftsresultatet ligge enda høyere. (ECON: 2007)

Blant annet fra Kommunenes Sentralforbud (KS) hevdes det at i debatten om kommuneøkonomien blir det ikke lagt nok forståelse for at kommunene har behov for å ha en bærekraftig økonomisk ressursbruk. Netto driftsresultat gir etter deres mening ikke et mål på om kommunene har en bærekraftig økonomi. I en rapport om bærekraftig kommuneøkonomi som ECON har utarbeidet for Kommunens Sentralforbud (KS), foreslås innført et nytt hjelpebegrep – ”Kommuneresultat”. Dette måler bedre om den enkelte kommune har en økonomisk bærekraftig ressursbruk. Kommuneresultat er et anslag på om kommunens drift bidrar til økning eller reduksjon av kommunens netto formue.

8.2.3 Økonomisk bærekraft og hvorfor?

Kommunelovens formålsbestemmelse viser til bærekraftig utvikling som et viktig hensyn. Bak begrepet bærekraftig utvikling ligger en idé om langsiktig solidaritet. En allmenn definisjon av begrepet er Brundtlandkommisjonens definisjon:

”Bærekraftig utvikling er en utvikling som ivaretar nåtidens behov uten å stå i veien for at fremtidige generasjoner klarer å ivareta sine”.

Begrepet dreier seg om det å handle i et generasjonsperspektiv, det vil si å ta de valg som tar hensyn til senere generasjoners behovsdekning og handlefrihet. Bærekraftig utvikling fordrer at en kommunes evne til å produsere tjenester forvaltes i et langsiktig perspektiv. En viktig forutsetning for en bærekraftig utvikling er at kostnadene ved å produsere tjenester dekkes av de som har nytte av tjenestene og ikke forskyves til senere generasjoner, jf. det finansielle ansvarsprinsipp. En annen viktig forutsetning for en bærekraftig utvikling er at realkapitalen og finanskapitalen holdes ved like, og ikke forbrukes i løpet av en kort periode.

(ECON: 2007)

God inntekstvekst og udekkede velferdsbehov fører fort til at kommunene blir kritisert for å ikke bruke de økte inntektene til å forbedre tjenestetilbudet. Det anføres blant annet at en kommune ikke skal ha som mål å ha høyest mulig ”overskudd”, men i første rekke å sikre befolkningen et best mulig tjenestetilbud. Positive netto driftsresultater blir brukt som argument for at kommunene må bruke mer penger på tjenesteytingen.

8.2.4 Hvor stort bør kommuneresultatet være?

Som nevnt over, mener TBU at netto driftresultatet for alle kommuner og fylkeskommuner under ett bør være om lag 3 % over tid. Denne vurderingen er i hovedsak basert på at forskjellen mellom avdrag og avskrivninger historisk har ligget på om lag 3 % av driftsinntektene. Legger man begrepet "kommuneresultat" til grunn, bør resultat på lang sikt ligge i nærheten av null. Det innebærer at kommunene selv må finansiere alle sine kostnader ved driften, mens investeringene kan lånefinansieres, noe som betyr at økt realkapital kan motsvares av økt gjeld, mens kommunens egenkapital blir uendret. Dette er i tråd med formuesbevaringsprinsippet og med "the golden rule" for budsjettbalansen. (ECON: 2007)

En tenkning der kostnadene ved driften kan avvike fra de bokførte utgiftene som benyttes når netto driftsresultat beregnes.

8.2.5 Hvorfor bør kommunene gå med "overskudd"?

Netto driftsresultat måler altså ikke "overskuddet" i kommunene på en måte som er i samsvar med en bærekraftig økonomisk utvikling. Ser en bort fra ekstraordinære kortsiktige svingninger i inntekter og utgifter, så må altså en gjennomsnittskommune normalt ha et netto driftsresultat - eller om man vil et "overskudd" - på om lag 3 % av driftsinntektene. Dette er altså en norm for en gjennomsnittskommune. (ECON: 2007)

Dersom kommunene har ekstraordinært høye inntekter i et år, slik mange opplevde i 2006 som følge av uforutsett vekst i skatteinntekter, bør "overskuddet" være enda høyere enn denne normen.

For hver enkelt kommune vil det normative, bærekraftige nivået på "overskuddet" blant annet avhenge av forholdet mellom størrelsen på avdragene kommunen betaler på sin gjeld, og avskrivningene på realkapitalen. Også forholdet mellom de andre korreksjonene som er foretatt for å lage hjelpeindikatoren "kommuneresultat", er med å bestemme hvilket nivå netto driftsresultat bør ligge på for å være i tråd med en bærekraftig økonomisk utvikling for den enkelte kommune.

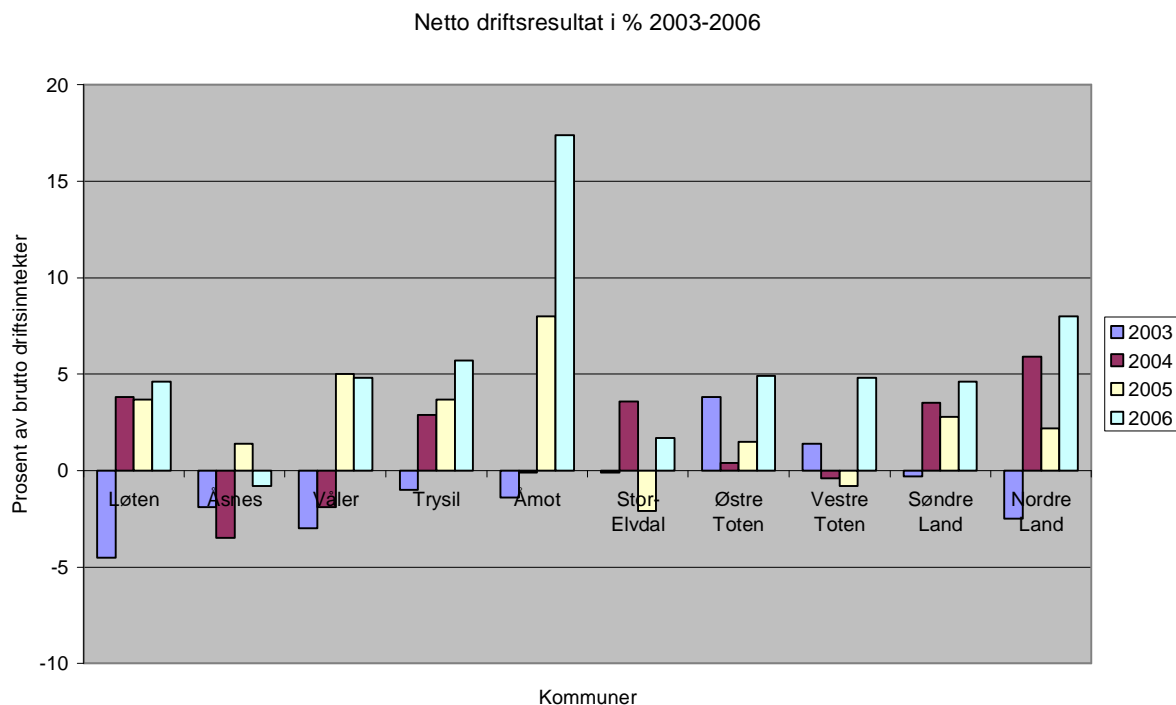
Oppsummeringsmessig kan en konkludere med at økonomisk bærekraft kan tolkes som at driften av den enkelte kommune og fylkeskommune skal gå i balanse. Det innebærer at kostnadene ved driften skal samsvare inntektene på lang sikt.

På kort sikt betyr det at en vurdering av om en er inne i en langsiktig bærekraftig utvikling, er om kostnadene ved årets ressursbruk korrigert for eventuelle ekstraordinære kostnader samsvarer med årets påløpte inntekter korrigert for eventuelle ekstraordinære inntekter. Dessuten må det gjøres korreksjoner for virkninger av inflasjonen på renteinntektene og -utgiftene, siden inflasjonen ”blåser opp” netto renteutgifter på kort sikt.

Som vi ser har begrepet netto driftsresultat sine svakheter i forhold til sentrale momenter den ikke tar opp i seg.

I det videre har vi allikevel valgt å legge til grunn **netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter** som mål på kommunenes økonomiske situasjon, ”God økonomi”. Det med bakgrunn i at dette er det mest anerkjent og mest benyttet resultatmål for å uttrykke ”helsetilstanden” på kommuneøkonomien.

8.2.6 Netto driftsresultat for kommunene som inngår i vår undersøkelse målt i perioden 2003-2006



Figur 8.1: Netto driftsresultat i våre kommuner 2003-2006 (Kilde: KOSTRA)

8.2.7 Forklaringsfaktorer til utvikling i netto driftsresultat de siste årene

For sektoren som helhet anslås netto driftsresultatet i 2006 til om lag 5,5 %, tilsvarende i underkant av 15 mrd. kroner. Netto driftsresultat for sektoren var 2,2 % i 2004 og 3,6 % i 2005. Det synes rimelig å anta at den betydelige økningen i driftsresultatet i 2006 i stor grad kan henføres til de ekstra skatteinntektene som kom mot slutten av 2006. Aktivitetsveksten og styrkingen av driftsresultatet indikerer at sektorens handlefrihet i 2006 ble vesentlig forbedret sammenlignet med noen år tilbake.

I 2004, 2005 og 2006 har realveksten i kommunesektorens inntekter vært høy med hhv. 3,7 %, 3,0 % og 5,0 %. Sysselsettingen og driftsutgiftene har også økt de siste årene, men mindre enn inntektene. Deler av inntektsveksten har dermed vært benyttet til å styrke den økonomiske balansen, noe som var nødvendig etter flere år med svake driftsresultater. De foreløpige kommuneregnskapstallene indikerer at det i 2006 var en sterkere vekst i kommunal sysselsetting og investeringer enn i foregående år.

Det var en klar økning i investeringene i 2006 etter to år med nedgang. Styrking av driftsresultatene indikerer at sektorens handlefrihet i 2006 ble vesentlig forbedret i forhold til noen år tilbake. (ECON: 2007)

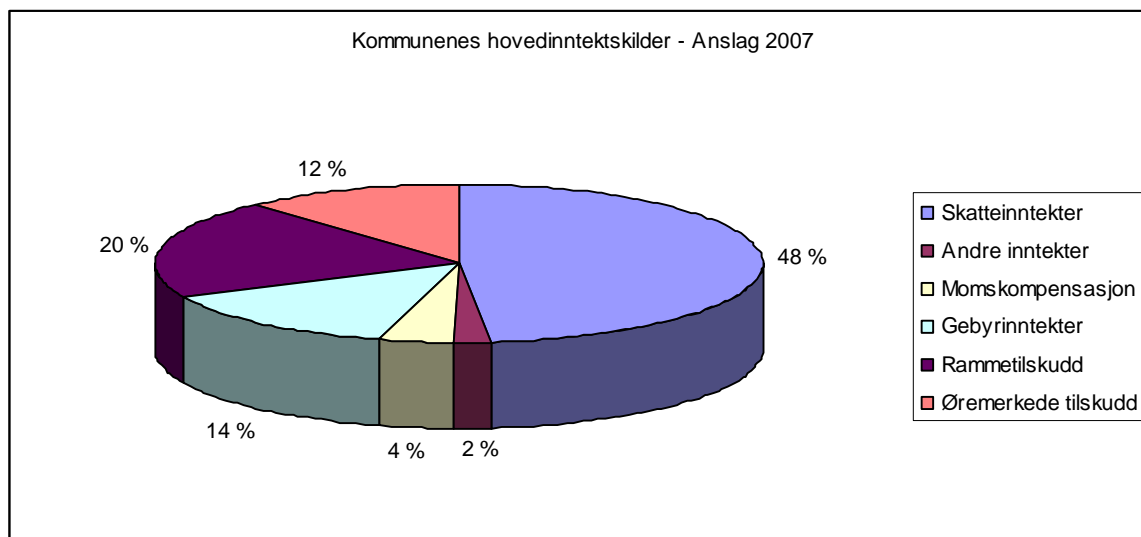
8.3 Kommunesektorens inntekter

Kommunene finansieres i hovedsak gjennom 3 hovedinntektskilder:

- skatteinntekter
- statlige overføringer
- salgs- og gebyrinntekter

Skatteinntektene består av skatt av formue og inntekt. I tillegg har kommunene anledning til å skrive ut eiendomsskatt. Statlige overføringer er både frie (rammetilskudd) og øremerkede til særskilte formål. Salgs- og gebyrinntekter består av brukerbetalinger for varer og tjenester herunder konsesjonskraftinntekter.

Ca. 70 % av de samlede inntektene stammer fra skatt og rammetilskudd. Av disse 70 % utgjør skatteinntektene 70 %, eller nær 50 % av samlede inntekter, og rammeoverføringer 30 %.



Figur: 8.2 Kommunenes inntekter - anslag 2007

(Kilde: Sørheim-utvalget - Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene 2007)

Et overordnet mål for velferdspolitikken på sentrale områder er at innbyggerne skal ha tilgang til tilnærmet likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor man er bosatt. Med en så betydelig del av inntektene fra skatt vil forutsetningene for å yte et likeverdig tjenestetilbud være ulike mellom kommunene.

Verktøyet staten benytter for å legge til rette for størst mulig grad av likhet i forutsetningene mellom kommunene er **Inntektssystemet**. En overordnet målsetting med inntektssystemet er å utjevne ulikheter i kommunenes økonomiske forutsetninger. (KRD: 2007)

Det innebærer ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetning for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet er utformet med sikte på å utjevne forskjeller i skatteinntekter og for å kompensere for variasjoner i utgiftsbehov mellom kommuner. I nåværende inntektssystem (Fra Kommunal- og regionaldepartementets nettside) utjevnes skatteinntekter delvis mens variasjoner i etterspørsel etter tjenester grunnet i sosiale, demografiske og avstandsmessige forhold i teorien utjevnes fullt ut. I tillegg skal systemet også ivareta regional- og distriktpolitiske målsetninger.

Små kommuner mottar derfor et eget regionaltilskudd og kommuner i Nord-Norge et eget Nord-Norgetilskudd. Innbyggertilskuddet, som inkluderer utgifts- og inntektsutjevningen, utgjør den største delen av rammetilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men betyr mye for de kommunene som mottar tilskuddene. Gjennom inntektssystemet tildeles kommunene skatt og rammetilskudd som sikrer alle et gitt minsteinntektsnivå. Systemet sørger også for en omfordeling mellom ”lettdrevne” og ”tungdrevne” kommuner ved å kompensere for ufrivillige forskjeller i kostnader som følge av demografi og geografi som påvirker kommunenes ressursbruk.

8.3.1 Frie inntekter som mål på kommunenes inntektsnivå

Frie inntekter benyttes i inntektssystemet (KRD's nettside) som fellesnevner for summen av skatteinntekter (eksklusiv eiendomsskatt) og rammetilskudd. Frie inntekter kan defineres som inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. I hvilken utstrekning inntektene er ”frie” er et definisjonsspørsmål. Kan fort oppfattes som inntekter kommunen kan disponere fritt til nye utgifter og aktiviteter og blir dermed misvisende da kommunens frihetsgrad er svært begrenset. (Jensen: 2005)

Størsteparten av de frie inntektene går med til å oppfylle krav i lov og regelverk til tjenestenes innhold og omfang.

Størrelsen på de frie inntektene pr. innbygger i kommunene er i prinsippet det inntektsnivået kommunene må ha for å kunne yte et likeverdig tjenestenivå etter statens definisjon. I frie inntekter ligger en delvis kompensasjon for inntektsforskjeller og en i teorien full kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov som følge av ulik demografisk eller geografisk struktur. Det er imidlertid begrensninger i å bruke frie inntekter i sammenligninger av inntektsnivået mellom kommuner. Årsaken er at betydelige inntektskomponenter som egne avgifts- og gebyrinntekter, øremerkede statstilskudd, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter ikke inngår. Tabellen nedenfor viser frie inntekter pr. innbygger i 2005 og 2006 for de kommuner som inngår i vår undersøkelse.

For 2005 vises også frie inntekter inklusiv inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraft for å synliggjøre størrelsen på disse inntektskildene og som forklaring på forskjeller i inntektsnivå mellom kommunene.

	Frie inntekter pr. innbygger ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft 2006	Frie inntekter pr. innbygger ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft 2005	Frie inntekter pr. innbygger inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft 2005
Løten	26 869,-	24 497,-	24 497,-
Åsnes (1)	33 443,-	30 448,-	30 706,-
Våler (2)	32 744,-	29 099,-	30 518,-
Trysil (2)	34 549,-	30 803,-	32 046,-
Åmot (2)	33 502,-	30 372,-	32 875,-
Stor-Elvdal (3)	38 285,-	33 072,-	33 472,-
Østre Toten	30 402,-	27 304,-	27 304,-
Vestre Toten (1)	27 519,-	25 249,-	25 909,-
Søndre Land (3)	39 304,-	35 847,-	35 851,-
Nordre Land (1)	31 039,-	28 144,-	29 813,-
Gjennomsnitt Hedmark	29 727,-	26 883,-	
Gjennomsnitt Oppland	30 085,-	27 042,-	

Tabell 8.1: Frie inntekter pr kommune (Kilde: Kommuneproposisjon for 2007 og 2008 og rapport fra TBU 2007)

(1) Inntekter fra eiendomsskatt

(2) Inntekter fra både eiendomsskatt og konsesjonskraft

(3) Inntekter fra konsesjonskraft

Som tabellen viser er det betydelige forskjeller i inntektsnivå mellom kommunene. Inntektsnivået varierer i 2006 fra kr 26 869,- i Løten til Søndre Land med kr 39 304,- en differanse på hele kr 12 435,- pr. innbygger. Tallene for 2005 viser tilnærmet samme store forskjell mellom laveste og høyeste inntektsnivå. 8 av 10 kommuner har inntekter fra konsesjonskraft og/eller eiendomsskatt.

Kun Løten og Østre Toten har verken inntekter fra kraft eller har valgt å skrive ut i eiendomsskatt. Inntekter fra kraft og eiendomsskatt betyr mest for Åmot med kr 2503,- pr. innbygger (2005). En forklaring til Stor-Elvdal høye nivå på frie inntekter er at kommunen er den eneste i utvalget som mottar regionaltilskudd.⁶

Tallene viser at det er betydelige forskjeller i forutsetninger mellom våre kommuner for å kunne tilby likeverdige tjenester.

⁶ Regionaltilskudd gis til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere og med skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere mottar fullt tilskudd, mens kommuner med mellom 3 000 og 3 200 innbyggere mottar et redusert tilskudd.

8.4 Teoretisk operasjonalisering av økonomiske fakta i våre utvalgte kommuner

Fakta vi har funnet om våre undersøkelseskommuner vil nå bli prøvd satt inn i en teoretisk operasjonalisering. Vi tar her utgangspunkt i PO Norells besparingsteori (Norell 2006a) og vurderer kommunene ut fra hans forskjellige typer på finansiell situasjon. Ses også i forhold til begrepsapparatet til Poul Erik Mouritzen om slack-stress og finansiell kapital og politisk kapital. For å finne de utviklingstrekk vi søker å belyse ser vi på resultat i form av netto driftsresultat i henholdsvis 2003 og 2006. Dette mener vi gir en innsikt og et relevant bilde av kommunens økonomiske utvikling. Videre kobler vi valgresultatet i 2003, det vil si de som har hatt ordføreren i perioden 2003-2007, mot dette partiets resultat ved valget i 2007. Dette mener vi vil gi en pekepinn på hvordan man har forvaltet sin politiske kapital i forhold til den økonomiske utvikling kommunen har hatt i perioden 2003-2006.

8.4.1 Vekting av netto driftsresultat i % i forhold til den teoretiske begrepsbruken på finansiell situasjon:

Finansiell situasjon	2003	2006
Finansielt overskudd (slack)	Over 3 %	Over 5,5 %
Finansiell status quo	Mellom 0-3 %	Mellom 3-5,5 %
Finansiell ressursbrist (stress)	Mellom 0 og – 3 %	Mellom 0 og 3 %
Finansiell krise	Mer enn – 3 %	Under 0

Tabell 8.2: Netto driftsresultat i % sett i forhold til begrepet finansiell situasjon (Kilde: KOSTRA og Norell 2006a)

Norells, jfr. besparingsteorien tilnærming til finansiell situasjon er abstrakt og beskriver hva som kjennetegner ulike handlingsmønstre i ulike finansielle situasjoner. De ulike situasjonene er ikke koblet mot relative tallstørrelser. Vår operasjonalisering kommer til uttrykk gjennom ”netto driftsresultat” som mål på den økonomiske situasjon. Vi har valgt å vekte ”netto driftsresultat” ut i fra hva TBU (Teknisk beregningsutvalg) mener overskuddet i % bør være for de to årene vi undersøker, for å kalles ”god”. Det er slik vår bruk av teorien må forstås i denne oppgaven. Det er ingen forsøk på å videreutvikle teorien. Det er kun en praktisk anvendelse i forhold til det vi søker å få svar på, og i forhold til den tallstørrelsen vi bruker på å måle den økonomiske helsetilstand i de kommunene vi undersøker.

8.4.2 Løten – Fra krise til status quo

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	-4,5 %	4,6 %	Styrket	Status quo
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		- 17,6 %	Svekket	

Tabell 8.3: Endring av økonomisk og politisk kapital i Løten kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

Løten har i perioden 2003-2006 fra en situasjon i 2003 hvor det pr definisjon var finansielle krise, til en situasjon hvor man i dag pr. definisjon for 2006 har finansiell status quo.

Ved valget i 2003 fikk Senterpartiet ordføreren. Ved årets valg mistet Senterpartiet makten og gikk tilbake hele 17,9 %. De som styrer har altså gått betydelig tilbake i perioden.

I Løten synes det som man har tatt ut politisk kapital for å styrke den finansielle situasjonen. I Løten har selvsagt den generelle styrkingen av kommuneøkonomien fra sentralt hold hjulpet på den økonomiske situasjonen. Man kan selvsagt heller ikke utelukke at den politiske oppslutning har sin bakgrunn i populariteten til kandidater som stiller for de ulike partiene. Løten har de siste 8 årene hatt en meget populær ordfører som ikke stilte til gjenvalg dette året.

Løten er en av de kommunene vi har sett på som bruker data hentet i KOSTRA aktivt i sin styring.

8.4.3 Åsnes – Fra stress til krise

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	-1,0 %	-0,8 %	Svekket	Krise
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		- 13,9 %	Svekket	

Tabell 8.4: Endring av økonomisk og politisk kapital i Åsnes kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

Åsnes har i perioden 2003-2006 gått fra det som i 2003 var en finansiell ressursbrist (stress) situasjon for økonomien, til det som i dag må kunne kalles finansiell krise.

Når man ser på den politiske situasjonen var det i 2003 Arbeiderpartiet som fikk ordføreren. Ved årets valg tapte Arbeiderpartiet ordførermakten og gikk tilbake hele 13,6 %.

I Åsnes har ikke den generelle styrkningen av kommuneøkonomien ikke gitt seg utslag i form av styrket økonomiske kapital. Når man ser på den svekkede politiske kapital, kan synes som ha tatt denne i bruk for å styrke den økonomiske. Dette har eventuelt ikke gitt seg utslag i bedret økonomisk kapital. Man kan ikke utelukke at allerede i 2003 hadde den svake økonomiske kapital gitt seg utslag i form av konsekvenser for ulike gruppegrupper. Således kan den politiske kapital ha blitt svekket gjennom hele perioden uavhengig om man hadde tatt ut politisk kapital for å bedre den økonomiske kapital. Man kan heller ikke se bort fra at den politiske kapital og oppslutning har bakgrunn i enkeltpersoners popularitet og troverdighet.

Åsnes er en av kommunene som bruker datagrunnlag hentet i KOSTRA aktivt i styring

8.4.4 Våler – Fra stress til status quo

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	- 3,0 %	4,8 %	Styrket	Status quo
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		26 %	Styrket	

Tabell 8.5: Endring av økonomisk og politisk kapital i Våler kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

Våler har i perioden 2003-2006 gått fra det som i 2003 var en situasjon med finansiell krise til det som i 2006 ut fra definisjonen på "god økonomi" og vår teoretiske bruk av begrepene finansielle situasjon kan beskrives som finansielle status quo.

Ved valget i 2003 var det Arbeiderpartiet som fikk ordføreren. Ved årets valg fikk partiet fornyet tillit og gikk fram hele 26 %. De som styrer har altså hatt en meget stor framgang i perioden.

I Våler har selvsagt den økonomiske kapitalen blitt styrket gjennom generell styrkningen av kommuneøkonomi. De tiltak man ytterligere har gjennomført for å styrke den økonomiske kapital, har ikke gått på bekostning av den politiske oppslutning. Det kan tyde på at de tiltak som er gjennomført ikke har hatt direkte store konsekvenser for ulike brukergrupper. Selvsagt kan det ha vært generell stor konsensus om de tiltak som er gjennomført av politiske for å rette opp den økonomiske kapital, eller det kan være slik at de som styrer har stor troverdighet.

8.4.5 Trysil – Fra stress til slack

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	-1,0 %	5,7 %	Styrket	Slack
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		- 5,9 %	Svekket	

Tabell 8.6: Endring av økonomisk og politisk kapital i Trysil kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

Trysil har i perioden fra 2003-2006 gått fra det som i 2003 var en finansiell ressursbrist (stress) til det som i 2006 pr. vår definisjon av "god økonomi" betegnes som et slack.

Ved valget i 2003 var det Arbeiderpartiet som fikk ordføreren i kommunen. Ved valget i 2007, fikk partiet og ordfører fornyet tillit. Partiet gikk dog noe tilbake. I Trysil ble det avholdt direktevalg på ordfører, og den sittende ordfører fra Arbeiderpartiet vant med klar margin.

Som ellers har Trysil fått hjelp av den generelle økonomiske veksten i kommune-Norge for å bedre sin økonomiske kapital. Den politiske kapital som har blitt tatt i bruk for å styrke den økonomiske kapital ytterligere utover dette, har ikke i særlig stor grad gitt seg utslag i form av svekket politisk oppslutning. Det kan tyde på de tiltak som har blitt gjennomført i litt grad har gitt store konsekvenser for ulike grupper, i alle fall har de ikke gitt seg utslag i form av veldig svekket politisk kapital. Som omtalt var det direkte valg på ordfører i Trysil. Et utslag kan selvsagt være at den sittende ordføreren synes å være populær.

8.4.6 Åmot – Fra stress til slack

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	-1,4 %	17,4 % (6,0 %)	Styrket	Slack
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		22,3 %	Styrket	

Tabell 8.7: Endring av økonomisk og politisk kapital i Åmot kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

Åmot har gått fra det som i 2003 fremstod som en situasjon med finansiell ressursbrist (stress) til det som i 2006 fremstår som et stort slack, med et driftsresultat på 17,4 %.

Ved valget i 2003 var det Senterpartiet som fikk ordføreren. Ved valget i 2007 fikk partiet fornyet tillit og gikk fram hele 22.3 %. De som styrer har altså hatt en formidabel fremgang.

I Åmot har selvsagt også den generelle styrkningen av kommuneøkonomien fra sentralt hold hjulpet på den økonomiske situasjon. At forbedringen av økonomien ikke har gitt seg utslag i oppslutningstilbakegang for de som har styrt kan tyde på at de tiltak som har blitt gjennomført for å greie dette ikke har gitt ulike brukergrupper store konsekvenser. Et annet moment kan være at det er generell bredd politisk enighet om de tiltak som gjennomføres. Man kan selvsagt ikke utelukke at oppslutning kan relateres til populariteten til de som har styrt. Når det gjelder det økonomiske resultatet i form av netto driftsresultat er ikke 17,4 % reelt. På grunn av ekstraordinære tilskudd fremstår dette så høyt. Det reelle uten disse midlene vil blitt 6 %. Fortsatt pr. definisjon et slack.

8.4.7 Stor-Elvdal – Fra stress til stress

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	-0,1 %	1,7 %	Svekket	Stress
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		- 4,0 %	Svekket	

Tabell 8.8: Endring av økonomisk og politisk kapital i Stor-Elvdal kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

I 2003 fremstod Stor-Elvdal med en situasjon som kan betegnes med finansielle ressursbrist (stress). Tross et lite overskudd i 2006 må situasjon fortsatt få betegnelsen finansiell ressursbrist (stress). Den økonomiske kapitalen i kommunen kan sies å ha blitt noe svekket i perioden 2003-2006.

Ved valget i 2003 var det en lokal bygdeliste som fikk ordføreren. Ved valget i 2007 fikk Bygdelista fornyet tillit til tross for en tilbakegang på 4 %.

Som tidligere sagt har kommuneøkonomien blitt så betydelig bedret fra 2003 til 2006. Dette har ikke gitt seg direkte utslag i en bedret økonomisk kapital i Stor-Elvdal. Det synes heller ikke ut som det er tatt ut mye politisk kapital for å styrke den økonomiske kapitalen i perioden. Det kan tyde på man at ikke har måtte iverksette stor tilbake med store konsekvenser for ulike brukergrupper. Endring eller ikke endring i politisk kapital henger selvsagt sammen med forhold lokalt. Det vil si oppslutning og tillit til enkeltkandidater og partier.

Stor-Elvdal er en av de kommunene som bruker datagrunnlag hentet i KOSTRA aktivt i sin styring.

8.4.8 Østre Toten – Fra slack til status quo

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	3,8 %	4,9 %	Svekket	Status quo
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		4,6 %	Styrket	

Tabell 8.9: Endring av økonomisk og politisk kapital i Østre Toten kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

Ut fra at den generelle kommuneøkonomien var meget svakt i 2003 fremstår Østre Toten litt unik i 2003, med et overskudd på 3,8 %. De stod reelt mye sterkere da enn i 2006 til tross for at resultatet i 2006 var et pluss på 4,9 %. Østre Toten har perioden finansielt beveget seg fra et overskudd (slack) i 2003 til det som i 2006 må kalles en finansiell status quo.

Senterpartiet fikk ordføreren ved valget i 2003. Ved valget i 2007 fikk partiet fornyet tillit og gikk fram med 4.6 %.

Man har i perioden 2003-2006 i motsetning til mange andre ikke trengt å ty til vesentlige tiltak for å styrke den økonomiske kapitalen. Med dette utgangspunktet og den store generelle økonomiske veksten som har vært i kommune-Norge er det helt klart at kommunen har svekket sitt økonomiske handlingsrom. Man har ikke måtte ta i bruk politisk kapital for å styrke den økonomiske kapitalen. Dette har ført til at den politisk kapital også er styrket i perioden. Her kan man kanskje si at man har valgt å styrke sin politiske kapital gjennom å ha svekket den økonomiske noe i perioden. Dog skal det sies at Østre Toten har en meget populær ordfører.

8.4.9 Vestre Toten – Fra status quo til status quo

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	1,4 %	4,8 %	Styrket	Status quo
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		6,8 %	Styrket	

Tabell 8.10: Endring av økonomisk og politisk kapital i Vestre Toten kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

I 2003 var Vestre Toten en kommune med tilnærmet finansiell balanse (status quo). Et sterkt resultat med tanke på hvor vanskelig den generelle økonomiske situasjonen var på det tidspunktet. I 2006 var statusen i Vestre Toten tilnærmet utforandret, det vil si fortsatt finansiell status quo.

Ved valget i 2003 fikk Arbeiderpartiet ordføreren. Ved valget i 2007 fikk partiet fornyet tillit og en økt oppslutning på 6,8 %.

Man har ikke måtte ty til store tiltak for å styrke den finansielle kapitalen, men man har heller ikke bedret den økonomiske situasjonen på tross av det generelle store økonomiske løftet som tilfalt kommunene, spesielt i 2006. Man har ikke måtte ta i bruk politisk kapital for å styrke den økonomiske kapitalen i denne perioden. Ser ut til og å ha gitt seg utslag i økt politisk kapital.

8.4.10 Søndre Land – Fra stress til status quo

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	- 0,3 %	4,6 %	Styrket	Status quo
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		- 3,3 %	Svekket	

Tabell 8.11: Endring av økonomisk og politisk kapital i Søndre Land kommune i perioden 2003-2006/2007
(Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

I Søndre Land var det i 2003 en situasjon hvor det var en lite finansiell ressursbrist (stress).

I 2006 kan det sies at det er finansielt status quo i Søndre Land.

Ved valget i 2003 var det en lokal bygdeliste som fikk ordføreren. Ved valget i 2007 fikk partiet fornyet til tross for en liten tilbakegang på 3,3 %. Det var direkte valg på ordfører i Søndre Land. Bygdelistas kandidat ble valgt med klar margin.

Søndre Land har i perioden 2003-2006 greid å øke sin økonomiske kapital. Den viktigste årsaken synes å ha sin bakgrunn i den generelle styrkede kommuneøkonomien har hatt i perioden. Selv om man ikke har måtte ta i bruk politisk kapital for å styrke den økonomiske, har den politiske kapital gått noe tilbake. I Søndre Land var det som sagt direkte valg på ordfører. Kandidaten til bygdelista var populær. Partiets generelle tilbakegang kan like mye relateres til at bygdelister synes av være noe mindre robuste enn tradisjonelle partier.

8.4.11 Nordre Land – Fra stress til slack

	2003	2006/2007	Endring i perioden	Reell økonomisk helsetilstand 2006
Økonomisk kapital i form av "netto driftsresultat"	- 2,5 %	8,0 %	Styrket	Slack
Politisk kapital i form av endring i oppslutning for de som har styrt i perioden 2003-2007		3,6 %	Styrket	

Tabell 8.12: Endring av økonomisk og politisk kapital i Nordre Land kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)

Beskrivelse og vurdering av utvikling og endring i perioden 2003-2006/2007:

I 2003 var situasjonen finansielt i Nordre Land tilnærmet det som kan kalles ressursbrist (stress). I 2006 fremstår Nordre Land med finansielt overskudd (slack).

Ved valget i 2003 fikk Arbeiderpartiet ordføreren. Ved valget i 2007 fikk partiet fornyet tillit og gikk fram med 3,6 %. Den politiske kapitalen er også styrket i perioden.

Selvsagt skyldes noe av bedringen i den økonomiske kapitalen den generelle bedrede kommuneøkonomien. Den politiske kapitalen som har blitt tatt i bruk for ytterligere å rette opp og styrke den økonomiske kapital har slått positivt ut også i forhold til økt politisk kapital. Det kan tyde på at tiltak som har blitt gjennomført ikke har hatt store merkbare konsekvenser i forhold til de målgrupper som benytter stemmeretten sin. Selvsagt kan dette også henge sammen med popularitet til de som styrer.

8.4.12 Oppsummering av endringer i økonomisk og politisk kapital i de kommunene vi har undersøkt i perioden 2003-2006/2007

Oppsummert i tabellen under kan utviklingen i de kommuner vi har undersøkt sammenstilles som følger i forhold til disse punktene:

Endring i økonomiske økonomisk kapital i perioden 2003-2006

Endring i politisk kapital i perioden 2003-2007

Reell økonomisk "helsetilstand" i 2006 basert på et netto driftsresultat på 5,5 % eller høyere

Kommune	Endring i økonomisk kapital i perioden 2003-2006	Endring i politisk kapital i perioden 2003-2007	Reell økonomisk "helsetilstand" 2006
Løten	Styrket	Svekket	Status quo
Åsnes	Svekket	Svekket	Krise
Våler	Styrket	Styrket	Status quo
Trysil	Styrket	Svekket	Slack
Åmot	Styrket	Styrket	Slack
Stor-Elvdal	Svekket	Svekket	Stress
Østre Toten	Svekket	Styrket	Status quo
Vestre Toten	Styrket	Styrket	Status quo
Søndre Land	Styrket	Svekket	Status quo
Nordre Land	Styrket	Styrket	Slack

Tabell 8.13: Oppsummering av endring i økonomisk og politisk kapital i de kommunene som inngår i vår undersøkelse

8.5 Oppsummering

Vi stilte altså spørsmålet ”Er det sammenheng mellom aktiv bruk av KOSTRA i styring og kommunenes økonomiske situasjon?

Våre funn kan sammenstilles som følger i tabellen under:

	Bruker KOSTRA aktivt i sin styring: JA/NEI	Reell - økonomisk ”helsetilstand” 2006
Løten	Ja	Status quo
Åsnes	Ja	Krise
Våler	Nei	Status quo
Åmot	Nei	Slack
Trysil	Nei	Slack
Stor-Elvdal	Ja	Stress
Østre Toten	Nei	Status quo
Vestre Toten	Nei	Status quo
Søndre Land	Nei	Status quo
Nordre Land	Nei	Slack

Tabell 8.14: Sammenstilling mellom aktiv bruk av KOSTRA i styring og økonomiske ”helsetilstand”

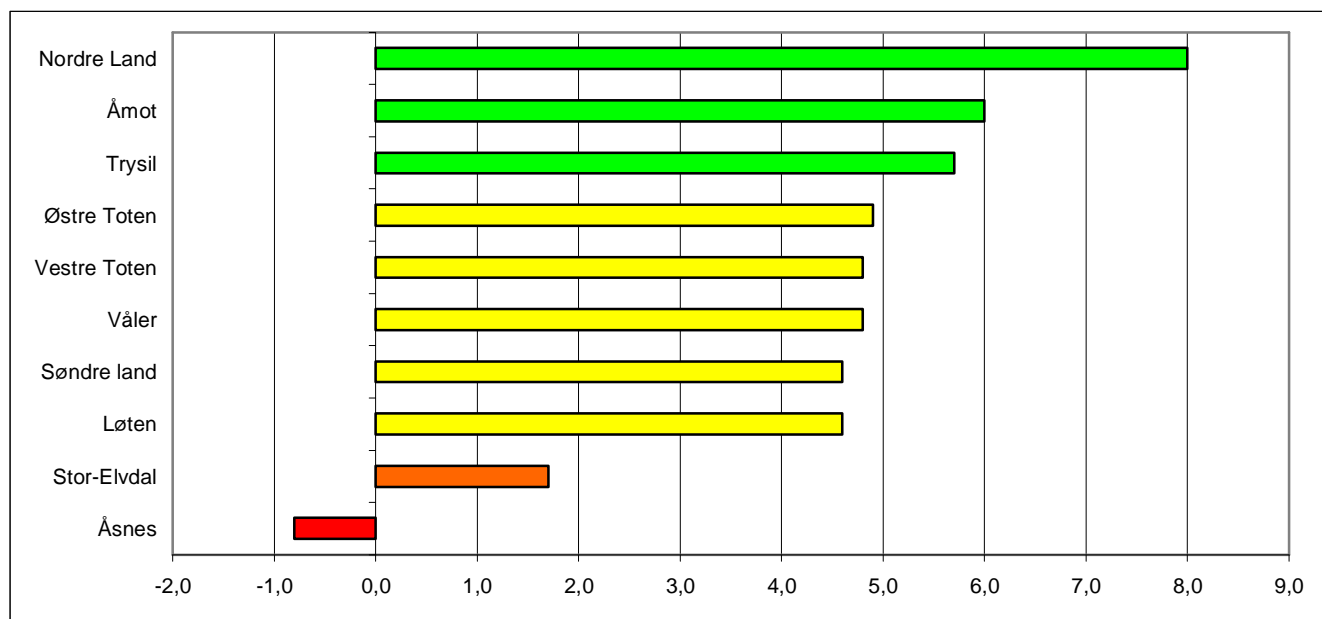
Tre kommuner har svart at de aktivt bruker informasjon hentet ut fra KOSTRA-data i forhold til sin styring. Syv kommuner svart at de ikke gjør det.

Det er altså tre kommuner som sier at de aktivt bruker informasjon hentet fra KOSTRA til å tilpasse driften i forhold til sin økonomi. Når vi så på den økonomiske ”helsetilstand” for 2006 kom disse altså ut med følgende: Løten (status quo), Åsnes (krise) og Stor-Elvdal (stress)

De tre som bruker KOSTRA aktivt i forhold til å tilpasse seg de økonomiske rammer er de som pr definisjon har svakest økonomisk ”helsetilstand” av de ti kommunene vi har sett på.

Etter å ha analysert den økonomiske ”helsetilstand” i de ti kommunene og gjennomført intervjuer er det fremkommet tegn som sier at det kan være sammenheng mellom aktiv bruk av KOSTRA i styring og kommunenes økonomiske situasjon. Ikke i forhold til at de som bruker KOSTRA aktivt pr. definisjon har ”god økonomi”, men mer at de har en økonomi som krever at det tas grep for å tilpasse driften til sin økonomiske situasjon.

Figuren under illustrerer kommunens netto driftsresultat i % for 2006:



Figur: 8.3 Økonomisk situasjon i de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: KOSTRA)

Det kan synes logisk at det er de som pr. definisjon har den svakest økonomi som aktivt bruker KOSTRA for å tilpasse seg sin faktiske økonomiske situasjon.

Når det gjelder forholdet mellom økonomisk og politisk kapital synes det ikke å finnes noen klare mønstre, mye her henspiller seg trolig på lokale forhold.

9. Konklusjoner

Formålet med KOSTRA er å frambringe relevant og pålitelig styringsinformasjon om kommunenes ressursbruk, som kommunene kan benytte i egen styring og som underlag for prioriteringsvalg og effektivisering av tjenesteproduksjonen.

Informasjonen skal også gi staten grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

I vår undersøkelse har vi lagt vekt på å få fram informasjon om kommunenes faktiske aktive bruk av KOSTRA i styringssammenheng. Vi har definert aktiv bruk som at tilgjengelige KOSTRA-data har blitt lagt frem som en del av beslutningsgrunnlaget og hatt avgjørende betydning for kommunenes faktiske prioriteringer uttrykt gjennom politiske vedtak. Vår definisjon av bruk av KOSTRA-data i kommunene går lenger enn hva andre tilsvarende undersøkelser de senere år har lagt til grunn. Vår undersøkelse indikerer en noe lavere faktisk aktiv bruk enn disse undersøkelsene viser. (jfr. Kapittel 1.5)

I Forskningsrapport 3/2007 om Omstilling og utvikling i norske kommuner ”Mye skrik og lite ull” fra Handelshøyskolen BI ved Rune Sørensen, skrives det sitat:

”Gjennom KOSTRA har kommuner, innbyggere og statlige myndigheter fått tilgang til et stadig mer utviklet og avansert system for sammenligning av ressursinnsats og måloppnåelse. Kommunene bruker dette materialet aktivt til å vurdere egne prestasjoner”.

Ut fra vår definisjon på aktiv bruk, og ut fra de kommuner vi har sett på, er det relativt få som pr i dag bruker KOSTRA aktivt i sin styring. Utvalget vårt på 10 kommuner av ca 430 er ikke stort nok til å kunne trekke slutninger i forhold til om dette er situasjonen også generelt i kommune-Norge.

Men med bakgrunn i vår undersøkelse er det belegg for å si at data hentet fra KOSTRA nyttes av kommunene. Det nyttes som en del av administrasjonen arbeidsverktøy, herunder ved fremleggelse av budsjett, rapporter og årsmeldinger og sammenligninger med andre. (jfr. Kapittel 5.3.2)

Vi er delvis enige med Sørensen når det gjelder vurderingen av de muligheter KOSTRA gir som system.

Kommunal virksomhet er veldig sammensatt og kompleks, og bruken av informasjonen som ligger i KOSTRA må derfor gjøres med bakgrunn i nødvendig kunnskap om hva som ligger i indikatorene, både i forhold til hva indikatoren faktisk gir informasjon om, og kunnskap om kommunens tjenesteproduksjon. Ved sammenligninger mellom kommuner må man ikke trekke konklusjoner utelukkende på bakgrunn av KOSTRA-tall uten kjennskap til kommunene som en sammenligner seg med. Bruk av nøkkeltall fra KOSTRA må suppleres med utfyllende informasjon om og dialog med de kommuner man velger ut til sammenligningsformål for å få størst mulig nytte av informasjon om egen tjenesteproduksjon som ligger i tallene.

Indikatorene i KOSTRA frembringer styringsinformasjon slik vi ser det, men uten kunnskap om de begrensninger som ligger i tallene som frembringes, og bevissthet rundt de forhold man selv kan påvirke og forhold man ikke selv kan påvirker, er KOSTRA-data lite egnet til aktiv styring av ressursene i kommunene.

10. Referanser og vedlegg

10.1 Litteraturreferanser

Asplan Analyse: 2006. *Resultat og tiltak i kommunenettverk for fornyelse og effektivisering*. Sluttrapport. Oslo

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Vanebo, Jan Ole: 2002. *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget. Oslo

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Vanebo, Jan Ole: 2003. *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget. Oslo

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Vanebo, Jan Ole: 2003. *Endringsledelse i det offentlige*. Universitetsforlaget. Oslo

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi, Vanebo, Jan Ole: 2005. *Modernisering av offentlig sektor- New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget. Oslo

Cap Gemini Ernst & Young: 2002: *Evaluering av KOSTRA*. Oslo

Christensen, Tom: 2000. *En globalisert forvaltning*. Kronikk i Dagbladet om New Public Management. Oslo

ECON: 2007. *Bærekraftig kommuneøkonomi*. ECON-rapport nr 2007-014 utarbeidet for Kommunenes Sentralforbud. Oslo

Falch, Rønning og Strøm: 2005. "Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning". SØF-rapport nr. 04/05. Oslo

Fürst og Høverstad: 2004. *"Effektiviseringsnettverk – nasjonale indikasjoner på effektivisering i kommunesektoren"*. Rapport på oppdrag av KS. Oslo

Handelshøyskolen BI: 2007. *Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull?*. Forskningsrapport utarbeidet av Sørensen mfl 3/2007. Oslo

Jensen, Bjarne: 2005. *Inntektssystem med samsvar mellom oppgaver og inntekter og ansvarsdeling mellom stat og kommune*. Rapport fra Kommunekreditt. Oslo

Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne, Kristoffersen, Line: 2006. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelige metoder*. abstrakt forlag. Oslo

Kolstad Hansen, Svein og Nergaard Arve: 2006. *Økonomi på tvers. Grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Gyldendal Norsk Forlag. Oslo

Kommunens Sentralforbud: 2007. *Rikdommens dilemma – veivalg for kommunesektoren 2008-2012 og utfordringer i 2007*. Debattheft. Oslo

Kommunenenes Sentralforbund: 2006. *Resultater og tiltak i kommunenettverk for fornyelse og effektivisering*. Sluttrapport. Oslo

Kommunal og regionaldepartementet (KRD): 2007. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkekommunal økonomi*. Oslo

Kommunal og regionaldepartementet (KRD): 2007. *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*. Rapport fra Sørheim-utvalget. Oslo

Kommunal og regionaldepartementet (KRD): 2006. *Effektiv ressursbruk og formuesbevaring*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av KRD. Oslo

Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD): 2001a. *Håndbok i bruk av KOSTRA-nøkkeltall*. Oslo

Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD): 2001b. *Styringsinformasjon i kommunene: Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall*. Oslo

Langørgen, Audun: 1999. *Noen kommuner er mer like enn andre kommuner*. Artikkel i Økonomiske analyser 5/99. Oslo

Langørgen, Galloway og Aaberge: 2006. *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2003*. Rapporter fra Statistisk sentralbyrå 8/2006. Oslo

Løvås, Gunnar: 2004. *Statistikk for Universitet og høyskoler*. Universitetsforlaget. Oslo

Norell, PO: 2006a: *Besparingslitteratur – en gjennomlysning*. Kompendium. Karlstad

Norell, PO: 2006b: *Budgetlitteratur – en gjennomlysning*. Kompendium. Karlstad

Senter for statlig økonomistyring: 2006. *Mål- og resultatstyring i staten*. En veileder i resultatmåling. Oslo

Statskonsult: 2001. *Kartlegging av kommunenes bruk av KOSTRA*. Oslo

Statskonsult: 1995. *Forutsetninger for og innhold i pilotprosjektet*. Rapport. Oslo

Statistisk Sentralbyrå: 2007. *Statistisk årbok*. Statistisk Sentralbyrå. Oslo

Sæther, Arild: 2003. *Mikro- og markedsøkonomisk analyse*. Kolofon. Oslo

Wikipedia: 2007. Definisjon på New Public Management

Østre, Stein: 2007. *Resultatstyring i offentlig forvaltning*. Et diskusjonsnotat. Rena

Østre, Stein: 1993. *Kommunaløkonomiske prinsipper*. Bedriftsøkonomens Forlag. Oslo

10.2 Figurer

1.1 Styringsmodellen i KOSTRA (Kilde: Fürst og Høverstad)	s.5
1.2 KOSTRA-systemet sett som en uavhengig variabel i forhold til tre avhengige (effektivitet, prioritering og økonomisk situasjon)	s.6
2.1 Forholdet mellom politisk og økonomisk kapital (Kilde: PO Norell)	s.14
3.1 Ulike typer forskningsdesign (Kilde: Kunnskapsenteret.com)	s.24
6.1 Effektivitetskrav i offentlig tjenesteproduksjon (Kilde: KOSTRA)	s.41
6.2 Innhold i effektivitetsbegrepet (Kilde: Fürst & Høverstad)	s.42
6.3 Kvalitetsindikatorer (Kilde: SSB`s hjemmesider)	s.44
6.4 Utgifter pr. elev i forhold til pluss/minus ett standardavvik	s.47
6.5 Elever pr. lærerårsverk 2006	s.49
7.1 Elever pr. tusen innbyggere i 2006	s.57
7.2 Grunnskoleutgift pr. innbygger i 2006 (Kilde: KOSTRA)	s.58
7.3 Netto driftsutgifter til grunnskole i prosent av samlede netto driftsutgifter i 2006 (Kilde: KOSTRA)	s.59
7.4 Netto driftsutgifter til grunnskole 2003-2006 i % av totale netto driftsutgifter (Kilde: KOSTRA)	s.60
7.5 Grunnskolens budsjettandel i forhold til frie inntekter pr. innbygger	s.63
8.1 Netto driftsresultat i våre kommuner 2003-2006 (Kilde: KOSTRA)	s.70
8.2 Kommunenes inntekter – anslag 2007 (Kilde: Sørheim-utvalget – forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene 2007)	s.72
8.3 Økonomisk situasjon i de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: KOSTRA)	s.88

10.3 Tabeller

3.1 Innsamling av data	s.29
4.1 Nøkkeltall for valgte kommuner (Kilde: Statistisk Sentralbyrå og KOSTRA)	s.33
4.2 Grunnskoledata (Kilde: Skoleporten)	s.34
4.3 Hvem har styrt i kommunene - perioden 2003-2007 (Kilde: Kommunenes hjemmesider)	s.34
5.1 Bruker kommunene KOSTRA-data aktivt som en del av grunnlaget for styring (Kilde: Intervju med kommunene)	s.36
5.2 I hvilke sammenhenger benytter kommunene KOSTRA (Kilde: Intervju med kommunene)	s.38
6.1 Kommunene som inngår i vår undersøkelse etter elevtall og utgifter pr. elev 2006 (Kilde: KOSTRA)	s.46
6.2 Kommunene som inngår i vår undersøkelse etter elevtall og antall elever pr. lærerårsverk 2006 (Kilde: KOSTRA)	s.48
6.3 Elever pr. lærerårsverk og netto driftsutgifter pr. elev 2006 (Kilde: GSI og KOSTRA)	s.50
7.1 Elever pr. tusen innbyggere i 2006 for de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: KOSTRA)	s.57
7.2 Grunnskoleutgift pr. innbygger i 2006 for de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: KOSTRA)	s.58
7.3 Nøkkeltall for skole for de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: Kommunenøkkelen 2006-2007, GSI 2005-2006 og KOSTRA)	s.61
7.4 Grunnskolens budsjettprosenter i 2006 for de kommuner som inngår i vår undersøkelse (Kilde: KOSTRA)	s.62
7.5 Illustrasjon av prioriteringsforskjeller mellom to kommuner (Kilde: Kommunenøkkelen 2006/2007)	s.64
8.1 Frie inntekter pr. kommune (Kilde: Kommuneproposisjon for 2007 og 2008 og rapport fra TBU 2007)	s.74
8.2 Netto driftsresultat i % sett i forhold til begrepet finansiell situasjon (Kilde: KOSTRA og Norell 2006a)	s.75
8.3 Endring av økonomisk og politisk kapital i Løten kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.76

8.4 Endring av økonomisk og politisk kapital i Åsnes kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.77
8.5 Endring av økonomisk og politisk kapital i Våler kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.78
8.6 Endring av økonomisk og politisk kapital i Trysil kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.79
8.7 Endring av økonomisk og politisk kapital i Åmot kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.80
8.8 Endring av økonomisk og politisk kapital i Stor-Elvdal kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.81
8.9 Endring av økonomisk og politisk kapital i Østre Toten kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.82
8.10 Endring av økonomisk og politisk kapital i Vestre Toten kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.83
8.11 Endring av økonomisk og politisk kapital i Søndre Land kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.84
8.12 Endring av økonomisk og politisk kapital i Nordre Land kommune i perioden 2003-2006/2007 (Kilde: KOSTRA)	s.85
8.13 Oppsummering av endring i økonomisk og politisk kapital i de kommunene som inngår i vår undersøkelse	s.86
8.14 Sammenstilling mellom aktiv bruk av KOSTRA i styring og økonomisk "helsetilstand"	s.87

10.4 Intervjuguide

Kommune	Dato	Intervjuobjekt	Intervjuere

Tema/spørsmål:

Spørsmål stilt til alle kommunene:

I hvilke sammenhenger (brukesområder) benytter kommunene KOSTRA-data?

Hvem er de viktigste målgruppene/brukerne av KOSTRA?

Bruker kommunen KOSTRA-data aktivt som grunnlag for styring?

Bruker kommunen andre kilder for styringsinformasjon?

Stilt til de som sier de bruker KOSTRA-data aktivt som grunnlag for styring:

Hvilken informasjon brukes?

På hvilken måte benyttes informasjonen?

I hvilken grad/på hvilken måte påvirker bruk av KOSTRA-data kommunens prioriteringer?

Brukes KOSTRA-data aktivt i arbeidet for å tilpasse driften til de økonomiske rammene?

På hvilke tjenester/tjenesteområder bruker kommunen KOSTRA aktivt som styringsverktøy?

Bruker kommunen KOSTRA aktivt til benchmarking? Og hva/hvem utgjør sammenligningsgrunnlaget?

Kontrollspørsmål til alle:

Er det spesielle forhold i regnskapet som påvirker størrelsen på netto driftsresultat i 2006?

Er det gjennomført omfattende tiltak/endringer innenfor grunnskole de siste årene som har påvirket kommunens ressursbruk/utgifter til grunnskole?